

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Yritykset • 2022:39

Koronapandemian tukipolitiikan arviointi



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:39

Koronapandemian tukipolitiikan arviointi

Heli Koski, Otto Kässi, Olli Ropponen, Petja Karppinen

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-327-886-8

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Koronapandemian tukipolitiikan arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:39		Teema	Yritykset
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Tekijä/t	Heli Koski, Otto Kässi, Olli Ropponen, Petja Karppinen	Sivumäärä	88
Kieli	suomi		

Tiivistelmä

Raportti kartoittaa koronapandemiashokin takia Suomessa käyttöönotettuja yrityksille suunnattuja tukitoimenpiteitä. Jaottelemme tukitoimet julkisiin yritystukiin eli avustuksiin sekä lainoihin ja takauksiin ja markkinaehtoiseen rahoitukseen. Suomen koronatukipolitiikkaa vertaillaan tukitoimiin ja taloustilanteen kehittymiseen Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Saksassa ja Iso-Britanniassa. Suomessa pandemian takia myönnetyt yritystuet ovat olleet kansainvälisesti mittaluokaltaan pieniä. Koronatukitoimet ovat olleet verrattain tehokkaita ja oikeasuuntaisia.

Ekonometrinen analyysi Valtiokonttorin jakamien kustannustukien kausaali vaikutuksista viittaa siihen, että kustannustuet ovat lisänneet yritysten liikevaihtoa ja pienentäneet yrityssaneeraukseen joutumisen riskiä. Laskelmamme osoittavat, että osa muutoin koronapandemian aikana tappiollisista yrityksistä on muuttunut kustannustukien takia voitollisiksi.

Analyysimme viittaa siihen, että suorilla tuilla ja väliaikaisilla konkurssilainmuutoksilla voidaan tehokkaasti suojata talouden rakenteita äkillisissä kriisitilanteissa. Pandemian pitkittyessä jatkuvat uudet tukikierrokset lienevät kuitenkin hidastaneet talouden tervettä rakennemuutosta. Kriisitilanteiden pitkittyessä olisikin talouden uusiutumisen vauhdittamiseksi tärkeää muotoilla exit-strategia, jossa sitoudutaan johonkin selkeään kriisitukien loppumisen takarajaan.

Asiasanat yritykset, elinkeinot, yritystuki, talous, elinkeinoelämä

ISBN PDF 978-952-327-886-8

ISSN PDF 1797-3562

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-886-8>

Utvärdering av stödpolitiken under covid-19-pandemin

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2022:39	Tema	Företag	
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		
Författare	Heli Koski, Otto Kässi, Olli Ropponen, Petja Karppinen		
Språk	Sidantal	88	
Språk	finska		
Referat	<p>Rapporten kartlägger de stödåtgärder för företag som vidtogs i Finland på grund av den chock som covid-19-pandemin orsakade. Vi delar in stödåtgärderna i offentliga företagsstöd, alltså understöd, samt i lån och borgen samt marknadsbaserad finansiering. Finlands stödpolitik under covid-19-pandemin jämförs med stödåtgärderna och den ekonomiska utvecklingen i Sverige, Norge, Danmark, Tyskland och Storbritannien. I Finland har de företagsstöd som beviljats på grund av pandemin varit små internationellt sett. Stödåtgärderna under pandemin har varit relativt effektiva och rätt riktade.</p> <p>En ekonometrisk analys av effekterna av de kostnadsstöd som Statskontoret delat ut tyder på att kostnadsstöden har ökat företagets omsättning och minskat risken för företagsanering. Våra kalkyler visar att en del av de företag som i annat fall gått med förlust under pandemin har blivit vinstbringande på grund av kostnadsstöden.</p> <p>Vår analys tyder på att det genom direkta stöd och tillfälliga ändringar av konkurslagen är möjligt att effektivt skydda de ekonomiska strukturerna vid plötsliga kriser. I och med att pandemin drar ut på tiden torde de fortsatta stödomgångarna emellertid ha fördröjt en sund strukturomvandling i ekonomin. När kriser drar ut på tiden är det viktigt att utforma en exitstrategi för att påskynda förnyelse av ekonomin. I strategin bör man förbinda sig till en tydlig bakre tidsgräns för när krisstöden ska upphöra.</p>		
Nyckelord	företag, näringar, företagsstöd, ekonomi, näringsliv		
ISBN PDF	978-952-327-886-8	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-886-8		

Assessment of Support Policy during the Coronavirus Pandemic

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:39	Subject	Enterprises
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
Author(s)	Heli Koski, Otto Kässi, Olli Ropponen, Petja Karppinen	
Language	Pages	88

Abstract

The report reviews the support measures that were introduced for companies in Finland due to the coronavirus pandemic. The support measures have been divided into public business subsidies, i.e. grants, and loans, guarantees and market-based financing. The report compares Finland's coronavirus support policy to support measures and economic development in Sweden, Norway, Denmark, Germany and Great Britain. By international standards, the business subsidies granted due to the pandemic have been small in Finland. The coronavirus support measures have been relatively effective and well-suited.

An econometric analysis of the causal effects of the State Treasury's business cost support indicates that the support has increased companies' turnover and reduced their risk of debt restructuring. Our calculations show that some of the companies that otherwise would have been loss-making during the coronavirus pandemic have turned profitable due to business cost support.

Our analysis suggests that direct support and temporary amendments to bankruptcy legislation can effectively protect economic structures in sudden crises. In a prolonged pandemic, however, the ongoing new rounds of support have probably slowed down a beneficial structural change of the economy. For persisting crises, it would be important to formulate an exit strategy that includes a clear deadline for ending crisis support measures so that the economy can renew more swiftly.

Keywords	enterprises, means of livelihood, business subsidy, economy, business and industry		
ISBN PDF	978-952-327-886-8	ISSN PDF	1797-3562
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-886-8		

Sisältö

Saatteeksi	8
1 Johdanto	9
2 Yrityksille suunnatut koronatukitoimenpiteet Suomessa	11
2.1 Markkinaehtoinen rahoitus.....	11
2.1.1 Finnvera Oyj	12
2.1.2 Valtion eläkerahasto	14
2.1.3 Suomen Pankki	15
2.1.4 Teollisuussijoitus	16
2.1.5 Havaintoja markkinaehtoisista tukitoimista.....	17
2.2 Avustukset yrityksille.....	18
2.2.1 Business Finlandin häiriötilannerahoitus	21
2.2.2 ELY-keskusten rahoitus yrityksille koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa.....	22
2.2.3 Kustannustuki.....	23
2.2.4 Yksinyrittäjän valtionavustus ja yrittäjän työmarkkinatuki	25
2.2.5 Starttiraha.....	26
2.2.6 Tuki ravintola-alan yrityksille keväällä 2020	26
2.2.7 Sulkemiskorvaukset muille kuin ravintola-alan yrityksille	27
2.2.8 Tapahtumatakuu	27
2.3 Yhteenveto	28
3 Suomen koronatukipolitiikan vertailu kansainvälisesti	29
3.1 Aineisto	29
3.2 Tukimäärärahojen suuruudet vertailumaissa	30
3.3 Tukimuotojen perusteiden ja kohdentumisen kansainvälinen vertailu.....	33
3.3.1 Vastikkeettomat tuet	33
3.3.2 Vastikkeelliset tuet.....	39
3.4 Määrärahojen ja toteutuneiden tukien suhde.....	41
3.5 Keskustelua	42

4	Valtiokonttorin myöntämien kustannustukien ekonometrinen arviointi	45
4.1	Johdanto	45
4.2	Kustannustukien keskeiset piirteet.....	46
4.3	Aineisto	52
4.4	Analyysi.....	54
4.5	Johtopäätökset	64
5	Taantuman syvyys ja siitä toipuminen: maiden välinen vertailu	65
5.1	Makrotaloudellisten indikaattorien vertailu.....	65
5.2	Yritysten markkinoille tulo ja konkurssit pandemia-aikana.....	67
5.2.1	Teollisuus.....	69
5.2.2	Rakentaminen	71
5.2.3	Tukku- ja vähittäiskauppa, moottoriajoneuvojen korjaus	73
5.2.4	Kuljetus ja varastointi	74
5.2.5	Majoitus- ja ravitsemistoiminta.....	75
5.2.6	Informaatio ja viestintä	77
5.2.7	Rahoitus- ja vakuustointi, kiinteistötoiminta ja ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	79
5.3	Yhteenvedo	80
6	Johtopäätökset	82
6.1	Suomen talous on selvinnyt pienehköillä kärsimyksillä pandemiasta ja yritystuet ovat olleet kansainvälisesti pienet.....	82
6.2	Kustannustuki paransi yritysten liikevaihtoa ja kannattavuutta	83
6.3	Ei merkkejä konkurssiaallosta; uusien yritysten määrä pysyi pandemiaa edeltävällä tasolla	84
6.4	Politiikkajohtopäätöksiä	85
7	Lähteet	87

SAATTEEKSI

Tämä tutkimushanke on osa työ- ja elinkeinoministeriön koronatukien arviointisuunnitelmaa. Tämän osan tavoitteena on arvioida koronatukipolitiikkaa ja kustannustuen vaikuttavuutta sekä tuottaa tietoa poliittisille päättäjille tulevia kriisejä varten. Arvioinnin on rahoittanut ja kilpailuttanut työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimiva riippumaton yritystukien tutkimusjaosto. Raportin kirjoittajat kiittävät yritystukien tutkimusjaostoa ja työ- ja elinkeinoministeriötä hyvästä yhteistyöstä ja rakentavista keskusteluista.

1 Johdanto

Yritystukijärjestelmää koskevan tietoperustan vahvistamiseksi tarvitaan tarkkaa tietoa koronapandemian seurauksena käyttöön otetuista yritystuista ja niiden vaikuttavuudesta. Tieto on hyödyllistä myös jatkossa vastaavissa kriisitilanteissa, jotta voidaan suunnitella ja toteuttaa tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia tukitoimia.

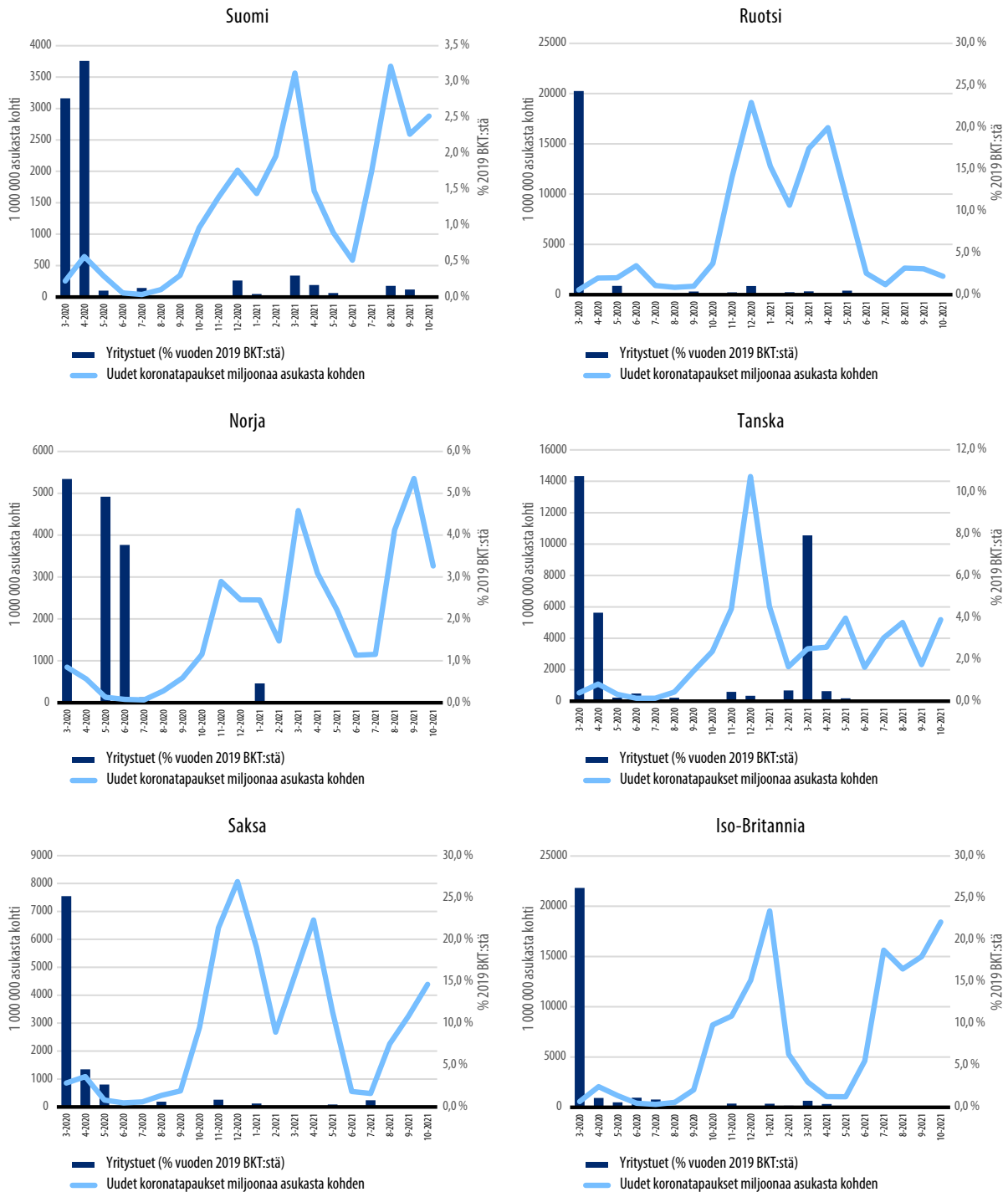
Kuviossa 1 on kuvattu kuukausittaisten vahvistettujen koronatartuntojen ja budjetoitujen koronaan liittyvien yritystukien määrää eri maissa. Vaikka tukien suuruusluokat vaihtelevat eri maissa, on tukien aikaprofiili varsin samanlainen. Suurimmat tukisummat jaettiin heti pandemian alussa. Vaikka myöhemmät koronatartunta-aallot ovat usein olleet ensimmäistä aaltoa korkeampia, ovat yritystuet olleet tarkemmin rajattuja. Tämän raportin määrittämällä perusteella pandemian taloudelliset vaikutukset olivat myöhemmissä pandemia-aalloissa paljon ensimmäistä aaltoa pienemmät. Yritykset ja yhteiskunnat onnistuivat sopeutumaan pandemiaan, missä julkinen tuki yrityksille oli tärkeässä roolissa. Tässä raportissa tarkastellaan tukien rakennetta eri maissa, tukien suuruusluokkia, ja arvioituja taloudellisia vaikutuksia vertailumaissa.

Raportissa on *kartoitettu ja kuvattu Suomessa koronapandemian taloudelle aiheuttamien häiriöiden takia käyttöön otettuja tukitoimia Suomessa* (luku 2). Jaottelemme tukitoimet julkisiin yritystukiin eli avustuksiin sekä lainoihin ja takauksiin ja markkinaehtoiseen rahoitukseen. Tarkoituksena on tuottaa yksityiskohtainen koonti keskeisistä Suomessa käytetyistä yrityksille suunnatuista koronatukitoimista ja niiden vaikutusmekanismeista. Tarkastelujen avulla pyritään saamaan selkeä kuva eri tukitoimien ajoituksesta, perusteluista, tavoitteista ja suuruuksista sekä siitä kuinka nämä toimet peilautuvat päätöshetkellä vallinneeseen koronatilanteeseen.

Olemme myös *verranneet Suomen koronatukipolitiikkaa valittujen verrokkimaiden* (ts. Ruotsin, Norjan, Tanskan, Saksan ja Iso-Britannian) *koronatukitoimiin* (luku 3).

Luvussa 4 esittelemme *ekonometrisen analyysin Valtiokonttorin jakamien kustannustukien kausaali vaikutuksesta sitä saaneiden yritysten liikevaihtoon, palkkasummaan, kannattavuuteen sekä konkurssi- ja yrityssaneerausriskiin*. Luvussa 5 olemme *verranneet Suomen ja verrokkimaiden taloustilanteen kehittymistä koronapandemian aikana* talouskasvun, velan ja työllisyysasteen osalta. Lisäksi luvussa 5 tarkastellaan muutoksia toimialoittain sekä arvioidaan erilaisten koronatukipolitiikkatoimien yhteyttä toimialoittaiseen rakennemuutokseen vertailumaissa. Luku 6 tarjoaa yhteenvedon ja politiikkasuosituksia.

Kuvio 1. Koronaviruksen ilmaantuvuus (vasen akseli) ja koronapandemiayritystukien määrärahat maittain (oikea akseli). Pystyakselit eroavat toisistaan eri kuvissa.



Lähteet: OECD Country Policy Tracker, IMF Policy Tracker, EU State Aid Register, Ruotsin hallitus, Sveriges riksbank, Norjan hallitus, Norges bank, Avinor, Saksan valtionvarainministeriö, Saksan rahoitusvirasto, Saksan työvirasto, Ison-Britannian hallitus, Office for National Statistics, Bank of England, Arts Council England, TEM.

2 Yrityksille suunnatut koronatukitoimenpiteet Suomessa

Tässä luvussa tarkastellaan Suomessa koronapandemiashokin takia käyttöön otettuja yrityksille suunnattuja tukitoimia. Luvun tarkoituksena on hahmotella Suomessa käytettyjen koronatoimien suuruusluokka ja tukien käyttöönoton aikataulu. Jaottelemme tukitoimet kolmeen eri kategoriaan: markkinaehtoiseen rahoitukseen, avustuksiin sekä lainoihin ja takauksiin. Kuvaamme mahdollisuuksien mukaan suomalaisia tukia toteutuneiden tukimaksujen mukaan.

Sekä pandemia että pandemian hillitsemiseksi säädetyt rajoitukset aiheuttivat yrityksille lyhyen aikavälin maksuvalmiusongelmia, ja toisaalta heikensivät suomalaisen yrityssektorin kannattavuutta. Erityisenä riskinä olikin, että heikentynyt kannattavuus olisi johtanut konkurssiaaltoon, jossa yhden toimialan yritysten ongelmat olisivat hankintaketjujen kautta levinneet muualle talouteen.

Yritykset pystyivät sopeuttamaan kustannuksiaan vähentämällä ostojaan ja lomauttamalla henkilöstöään. Suomessa lomautusmenettelyä kevennettiin pandemian aikana siten, että yritykset pystyivät lomauttamaan henkilöstöään ilman yhteistoimintamenettelyä. Osa kustannuksista, kuten vuokrat ja osa palkkakuluista, on kuitenkin vaikeasti sopeutettavissa, minkä takia kustannustukien käyttöönotto oli perusteltua. Markkinaehtoisen rahoituksen ja takausten avulla puolestaan pyrittiin lieventämään shokin aiheuttamia maksuvalmiusongelmia.

2.1 Markkinaehtoinen rahoitus

Markkinaehtoisen rahoituksen tavoitteena on mahdollistaa normaalioloissa kannattavan toiminnan jatkuminen tilanteessa, jossa sen jatkaminen olisi maksuvalmiuteen liittyvien ongelmien vuoksi vaarassa.

Julkisiin tukiin ei EU:n valtioneuvoston mukana lueta valtion tai kuntien antamaa rahoitusta, kun se on annettu markkinaehtoisesti. Koronapandemian aikana julkisen sektorin markkinaehtoista rahoitusta oli tarjolla enemmän kuin sille oli lopulta kysyntää. Ennakoitua alhaisempi kysyntä saattoi toisaalta liittyä siihen, että yrityksille oli tarjolla paljon muutakin rahoitusta paremmilla ehdoilla. Lisäksi pandemian vaikutus eri toimialojen liikevaihtoon oli hyvin erilainen. Monilla Suomelle tärkeillä toimialoilla ei ollut varsinaisia likviditeetti-ongelmia edes kriisin alussa keväällä 2020.

Koronakriisin alettua maaliskuussa 2020 rahoitusmarkkinoilla toimivat julkisyhteisöt sitoutuivat ostamaan suomalaisten yritysten liikkeelle laskemia yrityslainoja ja arvopapereita omien mandaattiansa rajoissa. Taulukossa 1 on listattu koronapandemiaan liittyvää markkinaehtoista rahoitusta jakaneet tahot ja niiden koronaan liittyvien sijoitusten määrät. Taulukosta havaitaan, että Finnvera on selvästi suurin markkinaehtoista rahoitusta myöntävä taho. Taulukossa esitettyjen tahojen tarjoamia tukia ruoditaan alaluvuissa 2.1.1–2.1.4.

Taulukko 1. Markkinaehtoiset koronatukitoimet Suomessa.

Rahoitusta myöntävä taho	Myönnetty (milj. euroa)		Määräraha
	2020	2021	
Finnvera (luotto- ja tappiotakaukset)	504 ¹	231	Lisävaltuus yht. 5 800 milj. €
Valtion eläkerahasto VER (lisäsijoitukset yritystodistusmarkkinoille)	Ei tietoa	Ei tietoa	Yht. 1 000 milj. €
Suomen Pankki (yritystodistusten osto-ohjelma)	Ei tietoa	Ei tietoa	Yht. 1 000 milj. €
Suomen Teollisuussijoitus Oy (pääomasijoitus)	63,3	26,4	Yht. 400 milj. €

Lähde: TEM

Rahoituslaitosten osavuosikatsausten perusteella on mahdotonta selvittää sitä, mikä osa rahoituspäätöksistä on tehty pandemian takia, ja mikä muista syistä. Rahoituslaitosten julkaisemista vuosikatsauksista voi kuitenkin päätellä, missä määrin niiden toiminta on muuttunut pandemian aikana.

2.1.1 Finnvera Oyj

Finnveran pääasiallisena toimintamallina on tarjota takauksia ja takuita, joilla se mahdollistaa vakuudellisten pankkilainojen saannin vientiyrityksille. Lisäksi Finnvera antaa lainoja ja järjestelee investointien joukkovelkakirjarahoituksia vientiyrityksille.

Pandemian alussa hallitus korotti Finnveran kotimaan rahoituksen enimmäismäärää. Lisärahoitus oli tarkoitettu pääasiassa takauksiin, joiden tarkoituksena oli helpottaa yritysten lainansaantia pankeista koronavirustilanteessa. Finnvera alkoi takauksien lisäksi

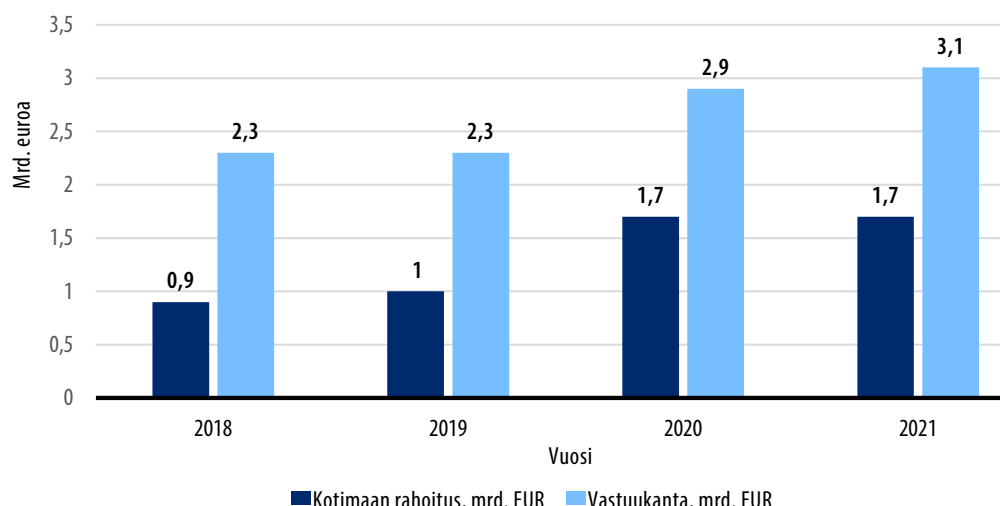
¹ Myönnetty määrä nettomääräinen luotto- ja takaustappiositoumuksen piirissä oleva vastuukannan kasvu. Käyttämätön valtuus (n. 5 miljardia) siirtynyt v. 2022.

myös myöntää käyttöpääomalainaa suoraan vientiyrityksille, jotka eivät saaneet lainaa rahoitusmarkkinoilta. Molemmilla toimilla pyrittiin vastaamaan yritysten lyhytaikaisiin likviditeettiongelmiin.

Lisäksi Finnvera laski takaustensa hinnoittelua pandemian alussa. Näiden muutosten rahoittamiseksi hallitus nosti Finnveran rahoitusvaltuuksia 4.2 miljardista eurosta 12 miljardiin euroon. Tämän rahoittamiseksi valtion luottotappiokorvaus² Finnveralle nostettiin 50 prosentista 80 prosenttiin. Tilanteissa, joissa pk-yrityksen rahoituksen järjestäminen edellytti korkeampaa takausprosenttia, voitiin takaus myöntää jopa 90 prosenttiin velkakirjaluottojen arvosta.

Kuviossa 2 on esitetty Finnveran kotimaan rahoitusmuotojen kehitys vuosittain (kuva sisältää sekä markkinaehtoiset takaukset että lainat). Kuvasta ilmenee, että pandemia-vuonna 2020 Finnveran kotimaan rahoituksen kysyntä kasvoi noin miljardista 1,7 miljardiin euroon. Samaan aikaan Finnveran kotimaan rahoituksen vastuukanta kasvoi neljänneksellä 2,3 miljardista 2,9 miljardiin euroon. Rahoituksen kysyntä ja vastuiden kanta on pysynyt korkealla vuoden 2021 aikana.

Kuvio 2. Finnveran rahoitus vuosittain.



Lähteet: Finnvera Toimintakertomus ja Tilinpäätös 2021 (<https://www.finnvera.fi/finnvera/uutishuone/tiedotteet/finnvera-konsernin-toimintakertomus-ja-tilinpaatos-2021> viitattu 5.5.2022)

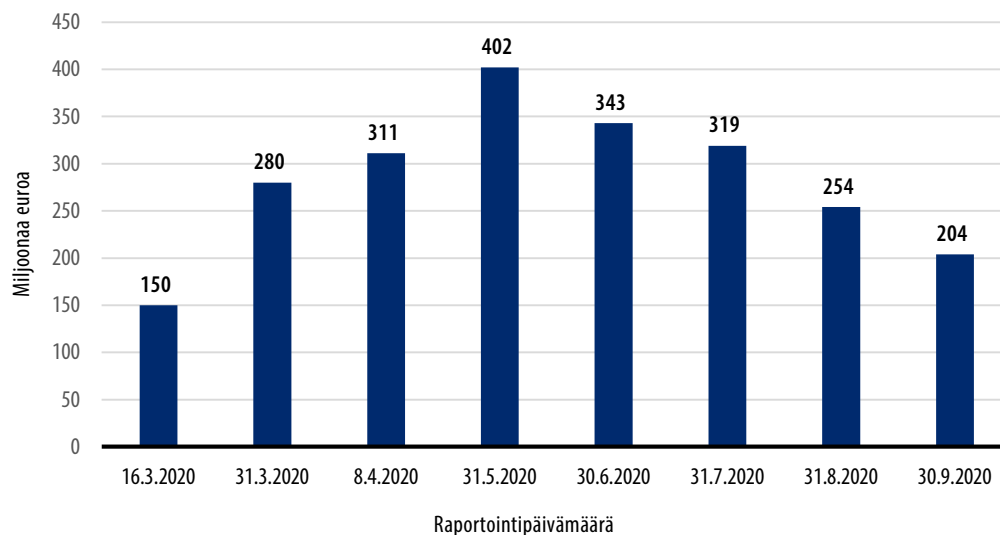
² Valtio korvaa osan Finnveran vientiluotoista aiheutuneista luottotappioista. Luottotappiokorvauksen nostaminen antoi Finnveralle mahdollisuuden jakaa suuremman riskin luottoja.

2.1.2 Valtion eläkerahasto

Pandemian alettua maaliskuussa 2020 hallitus ohjasi Valtion Eläkerahaston (VER) kohdentamaan sijoituksiaan suomalaisten yritysten lyhytaikaisiin – korkeintaan 12 kuukauden juoksuajan – yritystodistuksiin. VER ilmoitti 19.3.2020, että se korotti taseessaan olevien suomalaisten yritystodistusten maksimimäärää enintään miljardilla eurolla, ja että ostot tapahtuvat markkinahintaan. VER:n oman laskelman mukaan suomalaisten yritystodistusten markkinan arvo vaihtelee vuositasolla neljän ja kuuden miljardin euron välillä, jolloin VER:n osuus koko markkinasta olisi noussut jopa neljännekseen. Ostojen tarkoituksena oli tukea suomalaisia yrityksiä lyhyen aikavälin rahoitusvaateiden kattamisessa.

Kuviossa 3 on kuvattu Valtion eläkerahaston taseessa olevien yritystodistusten arvoa pandemian ensimmäisen neljän kuukauden aikana. Yritystodistusten arvo VER:n taseessa oli korkeimmillaan vuoden 2020 toukokuussa 402 miljoonaa eli reilusti alle miljardin euron ostoylärajan. VER:n tiedotuksen mukaan yritystodistusten tarjonta laski voimakkaasti kesän 2020 aikana, minkä takia ostoja ei tehty enempää³. VER ei ole raportoinut suomalaisten yritysten yritystodistusten omistuksiaan erikseen syyskuun 2020 jälkeen.

Kuvio 3. Valtion eläkerahaston omistamien suomalaisten yritystodistusten arvo VER:n taseessa.



Lähde: Valtion Eläkerahasto

³ [https://www.ver.fi/fi-FI/Julkaisut/Tiedotteet/VERin_sijoitukset_yritystodistusmarkkino\(910\)](https://www.ver.fi/fi-FI/Julkaisut/Tiedotteet/VERin_sijoitukset_yritystodistusmarkkino(910))

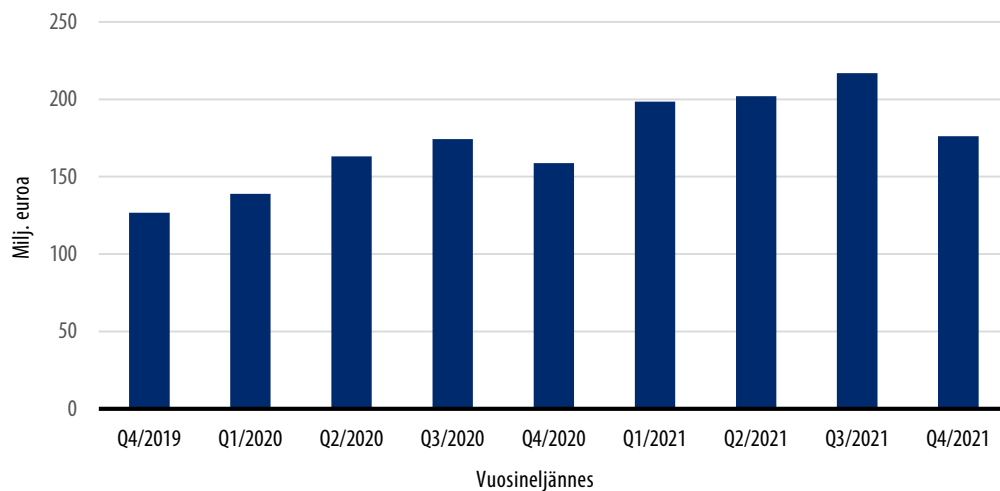
2.1.3 Suomen Pankki

Pandemian alussa Suomen Pankki päätti osana omaa sijoitustoimintaansa – EKP:n rahapoliittisten toimien lisäksi – allokoida korkeintaan miljardi euroa yritysten sijoitustodistusten ostoon niiden markkinahinnalla.

Erona VER:n sijoitustodistusten osto-ohjelmaan Suomen Pankki kohdisti ostonsa suomalaisten liikepankkien omistamiin yritystodistuksiin riippumatta itse yritystodistuksen liikkeellelaskijan kotimaasta. Suomen Pankin yritystodistusostot olivat keskuspankin oman viestinnän mukaan rahapoliittinen toimenpide; ostamalla yritystodistuksia pankeilta se vapautti pankkien likviditeettiä rahoitusta varten.⁴

Kuten keskuspankit yleensä, Suomen Pankki ei erittele julkisesti saatavilla olevassa taseessaan täsmällisesti, mikä osa taseesta on yritystodistuksia ja mikä osa on valtionlainoja. Kuten kuvasta 4 ilmenee, Suomen Pankin tase on kasvanut huomattavasti pandemian aikana, vaikka valtaosa taseen kasvusta lieneekin valtion velkapapereita eikä yritystodistuksia.

Kuvio 4. Suomen Pankin tase vuosineljännesten viimeisenä päivänä.



⁴ Ks. tarkemmin <https://www.suomenpankki.fi/fi/media-ja-julkaisut/uutiset/20202/kysymyksiä-ja-vastauksia-suomen-pankin-yritystodistusostoista/>

2.1.4 Teollisuussijoitus

Pandemian alussa huhtikuussa 2020 valtion pääomasijoitusyhtiö Teollisuussijoitus (Tesi) ilmoitti varautuneensa yhdessä muiden kanssasijoittajiensa kanssa koronaviruksen suomalaisille yrityksille mahdollisesti aiheuttamiin ylimääräisiin rahoitustarpeisiin vakautussijoituksilla. Käytännössä Tesin tavoite oli estää terveitä yrityksiä joutumasta konkurssiin poikkeuksellisen ja niiden liiketoiminnasta riippumattoman kriisin seurauksena. Vakautussijoitusohjelmansa kautta se ohjasi sijoituksensa yrityksiin, joilla on edellytykset selvittää viruksen aiheuttamista taloudellisista ongelmista lisärahoituksen voimin.

Vakautussijoitukset olivat kooltaan 1–10 miljoonaa euroa, ja ne oli kohdistettu yrityksille, joilla oli merkittävää työllisyysvaikutusta (henkilöstömäärä yli 50) ja liikevaihtoa (liikevaihto vähintään 10 miljoonaa euroa) Suomessa. Ohjelman koko oli yhteensä 150 miljoonaa euroa.

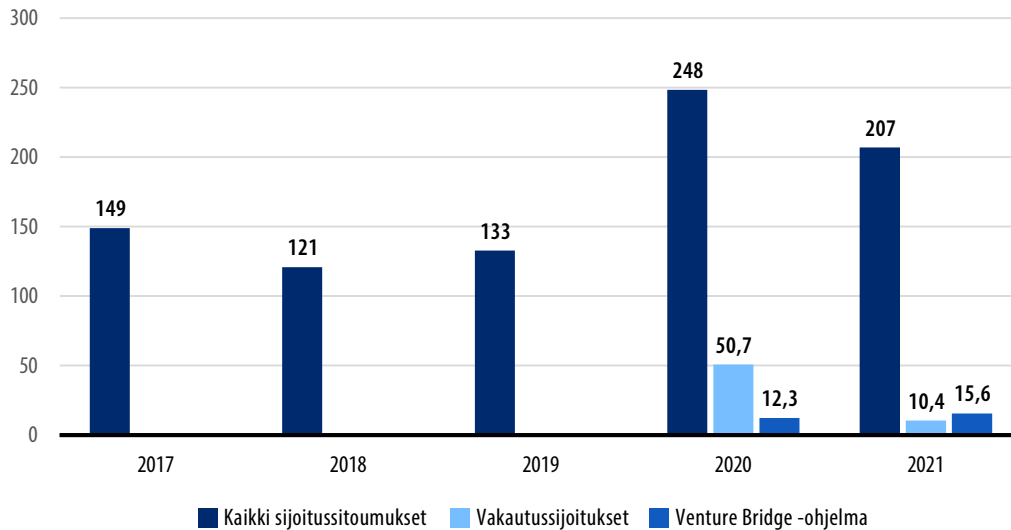
Vakautussijoitusten lisäksi Tesi käynnisti Venture Bridge -sijoitusohjelman kansainvälistä kasvua hakeneille teknologiayrityksille. Venture Bridge -ohjelman taustalla oli huoli siitä, että kansainväliset sijoittajat olisivat vetäytyneet Suomesta koronapandemian takia. Venture Bridgen tarkoitus oli toimia siltarahoituksena, jonka avulla kansainvälistä kasvua hakevat yritykset pystyivät hakemaan rahoitusta pandemian aikana. Venture Bridge -ohjelmassa rahoitusta annettiin yhdessä ja samoin ehdoin yksityisten Venture Capital -sijoittajien kanssa.

Venture Bridge -ohjelman taustalla ollut oletus siitä, että pandemia olisi aiheuttanut rahoituskapeikkoja yksityisen riskirahan saamiseen ei näytä toteutuneiden rahoituskierrosten perusteella pitäneen paikkaansa. Vuonna 2020 riskirahan määrä ei kuitenkaan vähentynyt globaalisti⁵, ja Suomessa tehtiin kaikkien aikojen ennätys yritysten saamissa riskisijoituksissa⁶.

Kuvio 5 kuvaa Teollisuussijoituksen vuosittaisia uusien sijoitusten määrää. Sijoitustoumusten määrä lähes kaksinkertaistui vuoden 2020 aikana ja on pysynyt korkealla tasolla vuonna 2021.

5 <https://news.crunchbase.com/news/global-2020-funding-and-exit/>

6 Pääomasijoittajat 2020: "Venture Capital Suomessa 2020", <https://paaomasijoittajat.fi/wp-content/uploads/Venture-Capital-Suomessa-2020-FINAL.pdf>.

Kuvio 5. Teollisuussijoituksen uudet sijoitussitoumukset vuosittain.

Lähde: Teollisuussijoitus

2.1.5 Havaintoja markkinaehtoisista tukitoimista

Tarkastelusta nousee muutamia yleisiä havaintoja. Koronapandemian aikana lisääntyneen markkinaehtoisesta julkisen rahoituksen tarjonnan myötä myös sen kysyntä lisääntyi, vaikkakin suuri osa budjetoidusta rahoituksesta jäi käyttämättä.

Eryteisesti vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen kysyntä kuten yritystodistukset ja vientituotot kasvoi hitaammin kuin oman pääoman ehtoisen rahoituksen (suorat sijoitukset) kysyntä. Tämä saattoi osin johtua siitä, että yritykset kokivat lisääntyneen velkaantumisen riskiksi epävarmassa taloudellisessa tilanteessa, varsinkin kun sekä Suomen Pankki että Teollisuussijoitus ilmoittivat lainaavansa rahaa yrityksille markkinahintaan.

Koronapandemian aiheuttama taantuma erosi edeltävistä taantumista siten, että rahapolitiikka ja rahoitusolosuhteet olivat erittäin kevyet jo taantumien alkaessa ja ne myös pysyivät kevyinä keskuspankkien toimien ansiosta. Tämä lienee merkittävä selitys sille, että kansallisten rahoituslaitosten lainojen kysyntä jäi budjetoitua pienemmäksi.

Kokonaisuutena vaikuttaa siltä, että rahoituslaitosten lainojen kysyntä jäi budjetoitua pienemmäksi. Yritykset pystyivät vastaamaan koronarajoituksista johtuvaan liikevaihdon supistumiseen karsimalla kustannuksiaan ja lomauttamalla henkilökuntaansa. Nopea toimipäivä koronakriisistä johti siihen, että vuoden 2021 aikana rahoituksen kysyntä palasi lähemmäs pitkän aikavälin keskiarvoaan.

Kuitenkin on syytä huomata, että määrärahoja ja toteutuneita rahoitussummia vertailemalla ei päästä käsiksi rahoitusohjelmien epäsuoriin vaikutuksiin. On mahdollista, että jo julkisten rahoituslaitosten avokätisten ohjelmien olemassaolo rauhoitti osaltaan rahoitusmarkkinoita ja piti yksityisen rahoituksen hinnan kohtuullisena. Erityisesti pandemian alkuvaiheessa tällainen markkinapsykologinen vaikutus saattoi olla merkittävä. Valitettavasti näiden vaikutusten luotettava identifiointi ei ainakaan tämän selvityksen puitteissa ole mahdollista.

Sekä kotimainen yritystukilainsäädäntö että Euroopan komission valtioneuvoston päätökset rajoittivat yrityksille jaettavia avustuksia. Rahoituslaitokset kuten Teollisuussijoitus sekä keskuspankit pystyivät kuitenkin rahoittamaan yrityksiä oman mandaattinsa puitteissa ilman erillistä lainsäädäntöä hyvin nopealla aikataululla. Tässä mielessä pandemian alkuvaiheen markkinaehtoiselle rahoitukselle oli hyvät perustelut pandemian alun epävarmoissa oloissa.

2.2 Avustukset yrityksille

Business Finland, ELY-keskukset ja Valtiokonttori ovat olleet merkittävimpiä avustuksia jakavia organisaatioita koronapandemian aikana. Taulukossa 1 on kuvattu Suomessa koronapandemian aikana käyttöön otetut yritystuet.

Taulukko 2. Koronan takia käyttöön otetut avustukset, lainat, takaukset ja verotuet.

	Myönnetty (milj. Eur)		Voimassaoloaika
	2020	2021	
Avustukset			
Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin liiketoiminnan kehittämisavustukset häiriötilanteessa	994,4		30.6.2020 saakka
ELY-keskusten yritysten kehittämisavustus koronavirusepidemiasta aiheutuneissa markkina- ja tuotantohäiriöissä	335,5		Voimassa vuonna 2020 ja 2021
Yrittäjien työmarkkinatuki	165,8	48	Alun perin 30.6.2020, jatkettu 31.3.2021 asti.
Yksinyrittäjien valtionavustus	94,3		15.10.2020
Tuki ravintola-alan yrityksille	136		30.10.2020
Kustannustuki 1. Hakukierros	122,9		Hakuaika päättyi 31.8.2020
Kustannustuki 2. Hakukierros		188	21.12.2020–26.2.2021, tukikausi 6–10.2020

	Myönnetty (milj. Eur)		Voimassaoloaika
	2020	2021	
Kustannustuki 3. Hakukierros		298,9	27.4.2021–23.6.2021, tukikausi 1.11.2020–28.2.2021
Kustannustuki 4. Hakukierros		149,9	17.8.–30.9.2021, tukikausi 3–5.2021
Kustannustuki 5. Hakukierros		16,6	Hakuaika 21.12.2021 – 18.2.2022, tukikausi: 1.6.–30.9.2021.
Tuki kattamattomiin kiinteisiin kustannuksiin (kustannustuki yrityksille joiden EU:n määrittelemä koronatuikien enimmäismäärä 1,8 milj. on jo täynnä tai täyttymässä)		18,4	Hakuaika päättyi 17.8.–30.9.2021. Tukikausi 1.3.–31.5.2021.
Mikro- ja pienyritysten sulkemiskorvaus (myönnetty)		98,3	Hakuaika 12.5.–31.12.2021
Keskisuurten ja suurten yritysten sulkemiskorvaus (myönnetty)		9,1	Hakuaika 15.7.–13.8.2021
Maaseudun yritykset, maatalous ja kalatalous (väliaikaiset koronatuiki)	29,3	23,5	Maaseudun yritysten ja alkutuotannon koronatuikien haku päättyi 15.11.2021 ja kalatalouden väliaikainen tuki 30.11.2021
Lasti- ja matkustaja-alusvarustamojen liikennöinti	14,8	46,3	9.9.2021 – voimassaoloa jatkettu 31.5.2022 asti
Miehistötukilain väliaikainen muutos		7	1.1.21–31.12.21
Journalismin tukeminen	7,5		Ei enää voimassa
Tapahtumatakuu, maksetut korvaukset		14,8	
Avustukset kulttuurialan yhteisöille	4,2	14,5	Hakuaika alkoi 31.5.2021 ja päättyi 23.6.2021
Avustukset urheiluliigaseuroille	1,35	0,9	31.5.2020 asti
Avustukset kulttuuritapahtumille (sis. kesäteatterit 2021)	3,8	2,7	Hakuaika päättyi 13.10.2021
Tuki elokuva-alan tuotantoyhtiöille (2021)		4	Hakuaika päättyi 1.11.2021
Koronatuki kulttuuriperintöalan yhteisöille (2021)		0,3	Hakuaika päättyi 23.6.2021
Elokuvateattereiden ja elokuvalevittäjien lisätoimintatuki	3,2	8,4	Hakuaika päättyi 14.6.2021
Avustukset elokuvien ja tv-draamasarjojen tuotantoon	5	0,15	

	Myönnetty (milj. Eur)		Voimassaoloaika
	2020	2021	
Lainat, takaukset ja muut vastikkeelliset tuet			
Lainat TKI-toimintaan: Liiketoiminnan kehittämislainat häiriötilanteessa (Business Finland)	64	52	Lainaa voi hakea 15.10.2021 asti
Finnveran takaukset ja lainat vaikeuksissa oleville yrityksille	470	476	Voimassa edelleen
Valtiontakaus Eläkevakuutusyhtiö Ilmariselle Finnairin työeläkkeiden takaisinlainauksen vakuudeksi	540	60	
Huoltovarmuuskriittisten varustamoiden takaukset	139,5		
Verojen maksujärjestelyjen huojennukset ja viivästyskoron alennus 2,5 %:iin	1300		
Takaukset maatilayrittäjille	15		
Lentoliikenteen valvontamaksujen maksujoukot	5,7		
Verotuet			
Covid-19 epidemian torjuntaan tarkoitetuille tavaroille määräaikainen nollaverokanta (alv)	14	17	
Muut tuet			
Finnairin pääomittaminen	286	414	
Työnantajan työeläkevakuutusmaksujen alentaminen 2,6 %-yks.	1500		
Talousapu- ja energianeuvonta	1,5		
Väylämaksun poisto	45		
Työttömyysturvan omavastuupäivien poistaminen lomautuksista ja irtisanomisista	182		
Perimättä jätetyt matkapalveluyhdistelmien tarjoajan valvonta- ja maksukyvyttömyyssuojamaksut	0,8	0,6	

Lähde: TEM

Tarkastelemme seuraavaksi taloudellisesti merkittävimpiä tukia ja arvioimme niiden mahdollista vaikuttavuutta.

2.2.1 Business Finlandin häiriötilannerahoitus

Business Finlandin myöntämä liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteessa otettiin erittäin nopeasti käyttöön vain kuusi päivää hallituksen asettamien liikkumista koskevien rajoitus- ja suositustoimien jälkeen.

Business Finland rajasi tukensa viisi henkilöä tai enemmän työllistäviin yrityksiin. Henkilöstömääränsä takia Business Finlandin häiriötilannerahoituksen ulkopuolelle jääneet yritykset pystyivät hakemaan rahoitusta kutakuinkin samoilla ehdoilla ELY-keskuksilta (1–5 henkilöä työllistävät yritykset) tai pienempää tukea yritysten kotikunnilta (yksinyrittäjät).

Kustannuksiltaan BF:n tuki oli selvästi suurin Suomessa käyttöön otetuista koronayritystuista. Business Finland myönsi vuonna 2020 noin 994,4 miljoonaa euroa niin kutsuttua häiriötilannerahoitusta yhteensä yli 20 000 projektille. Häiriötilannerahoitus pyrittiin kohdentamaan kriisistä toipumista palvelemaan kehittämistoimintaan. Rahoitus jakautui esiselvityshankkeisiin (tuen maksimisumma 10 000 euroa) sekä kehityshankkeisiin (tuen maksimisumma 100 000 euroa). Noin 70 % hakeneista yrityksistä sai hyväksytyn päätöksen.

Koronahäiriötuet oli suunnattu liiketoiminnan kehittämiseen (esim. uudet tuotteet ja palvelut). Toisin sanoen, rahoitusta ei voinut käyttää menetetyn kassavirran ja operatiivisten kulujen paikkaamiseen tai liiketoiminnan häiriöistä aiheutuvien tappioiden paikkaamiseen. Kuitenkin yksi häiriörahoituksen saamisen edellytyksistä oli, että yritys on jollain tavalla kärsinyt koronapandemiasta. Pandemiasta kärsimiselle ei kuitenkaan esitetty mitään yksikäsitteistä mittaria.

Häiriötilannerahoitus on saanut kritiikkiä eri tahoilta. Esimerkiksi Yritystukien tutkimusjaosto (2021) ja Kutilainen ym. (2021) huomioivat, että häiriötilannerahoitus kohdistui merkittävilta osin toimialoille, joiden liikevaihto ei juuri laskenut vuonna 2020. Eniten pandemiasta kärsineet kuljetus- ja majoitus- ja ravitsemustoimialat saivat vain noin 10 prosenttia kaikesta myönnetystä häiriötilannerahoituksesta (Yritystukien tutkimusjaosto 2021, kuvio 5.1). Vaikuttaakin siltä, että jo aiemmin Business Finlandin tukea saaneet yritykset ja yritykset, joilla oli selkeä tuotekehitystiekartta, olivat todennäköisimpiä tukien hakijoita ja saajia.

Lisäksi häiriötilannerahoituksen kehitystukiluonteen takia niitä ei voi suoraan käyttää kiinteiden kustannusten rahoittamiseen. Tämän takia ne eivät merkittävilta osin kohdistuneet eniten koronakriisistä kärsiville yrityksille. Hakemusten suuren määrän takia häiriötilannerahoitushakemusten arviointi oli erittäin kevyttä. Se keskittyi lähinnä hakijoiden juridiseen rahoituskelpoisuuteen (esim. yrityksen toimiala, de minimis -säännöt ja yrityksen oman pääoman taso ennen koronakriisiä). Kehitystyön haastavuutta tai kannattavuutta ei arvioitu (ks. Business Finland, 2020).

Kutilaisen ym. (2021) sekä Business Finlandin (2022) ekonometrinen analyysi viittaa siihen, että häiriötilannerahoituksella on ollut irtisanomisia vähentäviä vaikutuksia. Kokonaisuutena kuitenkin vaikuttaa siltä, että koska häiriötilannerahoitus ei lisännyt sitä saaneiden yritysten liikevaihtoa tai voitollisuutta, miljardin euron häiriötilannerahoitus ei vastannut sille asetettuja uuden palveluiden ja tuotteiden kehittämisen tavoitteita ainakaan lyhyellä aikavälillä.

EU:n valtiontukisääntöjä kevennettiin pandemian aikana (ns. ”temporary framework”; kts. tarkemmin luku 3.2). Päätös Business Finlandin häiriörahoituksesta tehtiin kuitenkin ennen kuin EU:n valtiontukisääntöjen muuttamista. Näin ollen häiriötilannerahoitusta jaettiin ”normaalina” yritystukea, joka laskettiin mukaan EU:n de minimis -kiintiöön. Tämän seurauksena häiriörahoitusta saaneet yritykset voivat saada pienemmän määrän muita yritystukia vuosien 2020–2023 aikana.⁷ Käytännössä tämä ei kuitenkaan liene ollut rajoittava tekijä monellekaan yritykselle. Vain noin kolmasosa Business Finlandin koronahäiriörahoitusta saaneista yrityksistä oli saanut jotain yritystukea edellisten vuosien aikana. Lisäksi myönnettyjen koronahäiriörahoitustukien mediaani oli vain 10.000 euroa, eli merkittävästi alle de minimis -rajan.

On periaatteessa mahdollista, että häiriötilannerahoituksella on ollut pitemmän aikavälin positiivisia vaikutuksia yritysten lisääntyneillä tutkimus- ja kehityspanostuksilla saatujen innovaatiotuotosten myötä. Kuitenkaan Business Finland (2022) ei löydä positiivisia vaikutuksia yritysten liikevaihtoon edes 18 kuukauden kuluttua tuen myöntämisestä, mikä viittaa siihen, että em. vaikutukset ovat jääneet pieniksi.

2.2.2 ELY-keskusten rahoitus yrityksille koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa

ELY-keskusten koronarahoitus mikroyrityksille tapahtui kutakuinkin samoilla ehdoilla kuin Business Finlandin rahoitus suuremmille yrityksille. Tältä osin edellä esitetyt havainnot Business Finlandin tuista pätevät myös ELY-keskusten kehitystuille.

Kutilainen ym. (2021) tulokset viittaavat siihen, että ELY-keskusten jakamalla tuilla on ollut tilastollisesti jonkin verran Business Finlandin häiriörahoitustukea suurempi, joskin suuruusluokaltaan samankaltainen, vaikutus saajayritysten lyhyen aikavälin palkkasummaan. Mainittu tutkimus ei löydä ELY-keskusten tuille vaikutuksia muihin taloudellisiin tulemiin.

⁷ EU-asetuksen mukaan yritys voi saada de minimis -tukea enintään 200 000 euroa kuluvan ja kahden edellisen verovuoden aikana. Temporary Framework antoi mahdollisuuden tarjota yritystukea de minimis-kiintiön ulkopuolella.

Tarkastaessaan yrityksille vuonna 2020 myönnettyjä tukia VTV (2021) moitti tukikriteerien tulokinnanvaraisuutta. Häiriörahoituksen myönnön edellytyksenä oli, että yritys oli jollain tapaa kärsinyt koronapandemiasta, mutta tätä kriteeriä ei mitenkään kvantifioitu tuen ehdoissa.

VTV:n raportin keskeinen havainto sekä Business Finlandin että ELY-keskusten tukien suhteen oli, että ne kohdistuivat tuleviin, tietystä hankkeesta johtuviin menoihin eikä akuuttiin kassakriisiin. Tätä voi toisaalta pitää tukimuodon ominaisuutena eikä heikkoutena. Suomessa ei ollut olemassa instituutioita tai lainsäädäntöä kassakriisin kokeneiden yritysten tukemiseen maaliskuussa 2020. Voidaan perustellusti sanoa, että Business Finlandin kehitystuki oli ainoa mahdollisuus nopeaan pk-yritysten tukemiseen pandemian alussa. VTV:n mukaan on kuitenkin kiistatonta, että kehitysrahoituksen saamisen edellytykset eivät perustuneet yksikäsitteisiin määrällisiin kriteereihin, minkä takia hakijoita ei kohdeltu tasapuolisesti ja hankkeita hyväksyttiin ja hylättiin vaihtelevilla kriteereillä.

2.2.3 Kustannustuki

Kustannustuki perustuu Vihriälän ym. toukokuussa 2020 julkaistuu muistioon talouspolitiikasta koronapandemian aikana. Työryhmän esityksen mukaan tukea maksettiin yrityksille, joiden oma liikevaihto oli pudonnut merkittävästi (yli 30 prosenttia), sekä joiden toimialan yhteenlaskettu liikevaihto oli pudonnut yli 10 prosenttia. Toimialarajauksen tarkoitus oli kohdentaa tukea koronashokille alttiille aloille. Tuen määrä määräytyi ensimmäisessä kustannustuessa seuraan kaavan mukaisesti:⁸

$$\begin{aligned} \text{Määrä} = & \left(\frac{\text{Vertailukauden liikevaihto} - \text{Tukikauden liikevaihto}}{\text{Vertailukauden liikevaihto}} - 0.3 \right) \times \\ & \left(\text{Tukikauden kiinteät kustannukset} + \right. \\ & \left. \text{Tukikauden palkkakustannukset} \right). \end{aligned}$$

Tässä vertailukaudella tarkoitetaan ajankohtaa 3–6/2019. Kaavan perusteella tuen määräksi muodostuvat toteutuneet kiinteät ja palkkakulut, mikäli liikevaihto on pudonnut yli 30 % verrattuna vertailukauteen.

⁸ Kustannustuen toiselle hakukierrokselle kaava muutettiin muotoon:

$((\text{Vertailukauden liikevaihto} - \text{Tukikauden liikevaihto}) / (\text{Vertailukauden liikevaihto} - 0.3)) \times (\text{Tukikauden muut kulut} + \text{Tukikauden palkkakulut})$.

Kolmannesta kierroksesta alkaen kaava on ollut muotoa: $((\text{Normaalikauden liikevaihto} - \text{Pandemiakauden liikevaihto}) / (\text{Normaalikauden liikevaihto} - 0.3)) \times (\text{Tukikauden muut kulut} + \text{Tukikauden palkkakulut})$.

Kustannustuen muutoksista ja yksityiskohdista tarkemmin katso luku 4.2.

Kustannustuki noudattaa Vihriälän ym. (2020) listaamia periaatteita, joiden mukaan sen piti kohdistua pahiten kärsineille yrityksille, perustua helposti ja luotettavasti mitattavissa oleviin tietoihin, ja vääristää yritysten käyttäytymistä mahdollisimman vähän.

On kuitenkin mahdollista, että olemassa oleva toimialaluokitus ei riittävästi kuvaa yritysten taloudellista tilannetta. Tämän takia päätös siitä, että kustannustuissa on myös harkinnanvaraisuutta toimialan suhteen, voi olla perusteltua. Toisaalta kuitenkin harkinnanvaraisuus lisää riskiä, että tukea ohjautuu pandemiasta kärsineiden yritysten lisäksi muuten elinkelvottomille yrityksille ja voi johtaa samanlaisten yritysten erilaiseen tukikohteluun.

Kustannustuen kriteerit ovat huomattavan tiukkoja verrattuna Business Finlandin kehitysrahoitustukiin. Koska saatavilla oleva ekonometrinen evidenssi viittaa siihen, että kustannustuki-instrumentin kustannusvaikuttavuus on ollut suurempi kuin häiriörahoituksen, olisi kustannusvaikuttavuuden kannalta ollut parempi, jos koronakriisin alussa käytössä olisi ollut tarkemmin kohdennettuja säilyttäviä tukia, ja vasta epävarmuuden hälvettyä tukipolitiikan paino olisi siirtynyt Business Finlandin häiriörahoituksen kaltaisiin uudistaviin tukiiin. Nyt järjestys on ollut juuri päinvastainen.

Valiokuntalausunnoissaan (esim. HE 508/2020) Etlä on lisäksi painottanut, että vertailu tukikauden ja vertailukauden 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 osuikin epätarkasti nousu- ja laskusuhdanteiden aikana, samoin kasvavien ja taantuvien toimialojen (ml. auringonlaskutoimialat) kohdalla. Olisikin luontevaa, jos liikevaihtojen tasoerojen sijaan mitattaisiin liikevaihtojen muutosten eroja vertailu- ja tukikausien välillä. Näin tuen määräytymisessä olisi voitu huomioida jo ennen kriisiä havaitut muutokset, mikä olisi voinut parantaa tukien kohdentumista.

Kustannustukikierrokset III ja IV toteutettiin vuonna 2021, ja kustannustuen V hakukierros vuoden 2022 alussa⁹. Näilläkin kierroksilla vertailukohdaksi valittiin vastaava ajanjakso vuodelta 2019. Mitä pidempään kustannustukikierroksia jatketaan, sitä kauemmaksi vertailukohta jää historiassa, ja sitä enemmän kustannustuki hidastaa toivottavaa talouden rakennemuutosta. Olisikin perusteltua, että hallitus antaisi selkeän signaalin siitä, että kustannustuen jakaminen on päättymässä piakkoin, koska sille ei ole enää kriisin edellyttämiä perusteita, vaan sen jatkaminen luultavasti vain hidastaa talouden sopeutumista.

9 Laki kuudennen hakukierroksen on valiokuntalausuntokierroksella tätä kirjoitettaessa.

Erityisesti tapahtuma-ala on valiokuntalausunnoissaan painottanut, että kustannustuen laskentakaava on ongelmallinen yrityksille, joilla on vain pienet kiinteät kustannukset, mutta joiden liiketoiminta on kärsinyt koronasta voimakkaasti. Mahdollinen ratkaisu tähän ongelmaan olisi se, että alhaisten kiinteiden kustannusten yrityksille korvattaisiin palkkakuluja suuremmalla kuin 70 % osuudella. Lisäksi tapahtuma-alan yritysten toimialaluokka ei ole yksikäsitteinen (Ali-Yrkkö & Pajarinen, 2021), minkä takia kustannustuki ei välttämättä kohdistunut erityisen hyvin näille yrityksille.

Ei kuitenkaan ole selvää, että tapahtuma-ala on poikkeuksellisen työvoimavaltainen. Lisäksi konkurssiriski alhaisten kiinteiden kustannusten yrityksillä on pienempi kuin korkeiden kiinteiden kustannusten yrityksillä, minkä takia näiden yritysten tukemiselle on vähemmän perusteita.

Tapahtuma-ala hyötyi lisäksi hyötyä opetus- ja kulttuuriministeriön jakamista korona-avustuksista. Nämä kohdennettiin urheiluliigaseuroille, elokuva-alan toimijoille sekä kulttuuri-alan yhteisöille. Kyseiset toimialat jäivät pääosin yleisen kustannustuen ulkopuolelle.

Kalatalouden sekä maatalouden alkutuotannon tuet on rajattu juridisista syistä yleisen kustannustuen ulkopuolelle, mutta maa- ja metsätalousministeriö valmisteli pääpiirteissään saman sisältöisen tuen näille toimialoille.

Kustannustukipaketin rakennetta ja suuruusluokkaa tarkastellaan tarkemmin luvussa 4.

2.2.4 Yksinyrittäjän valtionavustus ja yrittäjän työmarkkinatuki

Yksinyrittäjät jäivät edellä mainittujen tukimuotojen ulkopuolelle. He pystyivät hakemaan 2 000 euron kertakorvausta kunnilta kattamaan yritystoiminnan kiinteitä kustannuksia. Valtio korvasi kuntien yksinyrittäjille maksamat tuet omasta budjetistaan. Kustannustuen kolmannella ja sitä seuraavilla hakukierroksilla myös yksinyrittäjät tuotiin kustannustuen piiriin em. ehdoilla, jolloin yksinyrittäjien erillisestä työmarkkinatuesta luovuttiin. Ei ole selvää, kumpi tukimuoto oli kokonaistaloudellisesti parempi. Yleisesti tukien yksinkertaisuuden kannalta kuitenkin pitäisi yhden tuki-instrumentin olla mahdollisuuksien mukaan olla tarjolla kaikille yrityksille niiden koosta riippumatta. Koska kustannustuen haku oli tehty verrattain yksinkertaiseksi, ei pienyritysten erillistä tukea voi perustella myöskään byrokratian vähentämisellä.

Yrittäjät olivat lisäksi oikeutettuja työmarkkinatukeen (724 euroa kuukaudessa) siltä ajalta, kun heidän yritystoimintansa oli estynyt pandemian takia. Päätökset yksinyrittäjän valtionavustuksesta ja yrittäjän työmarkkinatuesta tehtiin kunnissa osin tapauskohtaisesti, joten ne saattoivat kohdentua eri tavoin eri kunnissa.

2.2.5 Starttiraha

Toukokuussa 2020 uusille yrittäjille tarkoitetun starttirahan kestoja pidennettiin 12 kuukaudesta 18 kuukauteen. Muutoksen tavoitteena oli turvata starttirahaa saavien yrittäjien mahdollisuutta yritystoiminnan käynnistämiseen ja vakiinnuttamiseen COVID-19-pandemian aiheuttamasta tilapäisestä toimintaedellytysten heikkenemisestä huolimatta.

Starttirahaa haetaan aina kuuden kuukauden jaksoksi kerrallaan paikalliselta työ- ja elinkeinotoimistolta. Jos starttirahalla yrittäjäksi ryhtynyt hakee starttirahalle jatkoa, työ- ja elinkeinotoimisto arvioi jatkorahoituksen tarpeen ottaen huomioon muun muassa, onko yritystoiminta käynnistynyt aiemman jakson aikana suunnitellusti suhteessa liiketoimintasuunnitelmaan ja turvaako yritystoiminnasta saatu tuotto jo riittävästi yrittäjän toimeentuloa.

Hallituksen esityksen perusteissa (HE 58/2020) mainitaan että normaalioloissakin yritystoiminnan käynnistämiseen voi mennä 12 kuukautta, joten starttirahakauden pidentäminen 18 kuukauteen on perusteltua.

Lisäksi lakiesityksen taustalla olevissa valiokuntalausunnoissa painotetaan, että starttirahan käsittelyyn vaadittavat resurssit ovat pienemmät kuin työmarkkinatuen tai työttömyyskorvauksen käsittelyssä. Jos yrittäjät ilmoittautuvat starttirahakauden jälkeen työttömiksi, aiheutuu tästä suhteessa enemmän työtä muutenkin koronapandemian takia ruuhkaisille TE-toimistoille. Koska starttiraha on mitoitettu samansuuruiseksi kuin työmarkkinatuki, starttirahan keston pidentämisen julkistaloudelliset vaikutukset olivat luultavasti minimaaliset.

2.2.6 Tuki ravintola-alan yrityksille keväällä 2020

Ravitsemisliiketoimintaa rajoitettiin lainsäädännöllä voimakkaasti koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi 4.4.–31.5.2020 väliseksi ajaksi. Eduskunta edellytti rajoitukset hyväksyessään kohtuullisten kustannusten kompensointia ja toimia, joilla lievennetään vaikutuksia.

Tuki-instrumentti oli tarkoitettu ravintoloille, joiden toimintaa oli rajoitettu 4.4.–31.5.2020 välisenä aikana. Tukea saattoi saada enintään 500 000 €. Hyvityksen määrä oli 15 prosenttia enintään yhden miljoonan euron myyntiin perustuvasta vertailuluvusta ja miljoonan euron ylittävästä osuudesta 5 prosenttia. Vertailulukuna pidettiin vuoden 2019 huhti–toukokuun tai 2020 tammi–helmikuun keskimääräistä myyntiä. Pääsääntöisesti tukea maksettiin ns. joukkomaksatuksena ilman hakemusta, jos yritys oli toimittanut verottajalle ALV-ilmoituksen 4/2020. Yrityksille, jotka eivät olleet toimittaneet ALV-ilmoitusta, tukea myönnettiin hakemuksesta.

Jos ravintola oli lisäksi saanut joko kustannustukea tai ELY-keskuksen koronahäiriörahoitusta, vähennettiin näiden määrä sulkemiskorvauksesta.

Päällekkäisten tukien vähentäminen on osin epäintuitiivista häiriörahoituksen osalta. Koska häiriötilannerahoitusta ei voinut käyttää olemassaolevan liiketoiminnan ylläpitämiseen, oli teoriassa mahdollista, että joitain yrityksiä rankaistiin liiketoiminnan uudistamisesta sulkemiskorvauksen pienentämisellä.

Sulkemiskorvauksen lisäksi ravintolayritykset pystyivät hakemaan tukea uudelleentyöllistämiseen. Tätä tukea myönnettiin 1000 euroa per työntekijä. Ehtona oli, että työntekijälle maksettiin vähintään 2500 euroa palkkaa palkkauksen jälkeisen kolmen kuukauden aikana.

2.2.7 Sulkemiskorvaukset muille kuin ravintola-alan yrityksille

Ravintola-alan esimerkin mukaisesti yrityksille maksettiin korvausta siitä, että ne joutuivat sulkemaan toimitilojaan lain ja viranomaisten määräysten johdosta.

Keskisuurten ja suurten yritysten sulkemiskorvaus oli tarkoitettu yrityksille tai konserneille, jotka työllistävät vähintään 50 työntekijää. Korvauksen saaminen edellytti, että yrityksen tai konsernin liikevaihto oli laskenut sulkemiskauden kalenterikuukausina yli 30 % verrattuna vastaavaan ajanjaksoon vuonna 2019. Tältä ajalta yrityksille korvattiin korkeintaan 70 prosenttia palkkojen ja joustamattomien kulujen yhteissummasta liiketoiminnan sulkemisajalta.

Alle 50 henkilön yrityksille annettiin sulkemiskorvausta ajanjaksolta, jonka ne joutuivat olemaan suljettuna. Yritykselle korvattiin palkkakuluista 100 prosenttia ja muista joustamattomista kuluista 70 prosenttia.

Siinä määrin kuin tartuntatautilakiin perustuva toimipaikkojen sulkeminen lisäsi yritysten konkurssiriskiä, olivat sulkemiskorvaukset perusteltuja. Lisäksi on mahdollista, että pienemmät yritykset ovat heikommin pääomitettuja, joten niiden anteliaampi tukeminen on perusteltua.

2.2.8 Tapahtumatakuu

Tapahtumatakuun tavoitteena oli vähentää yleisötapahtumien järjestämisen taloudellista riskiä kevään ja kesän 2021 aikana. Tapahtumatakuu oli ennakoon sovittu maksusitoumus, joka annettiin tapahtumanjärjestäjälle tämän ilmoittamista kustannuksista. Jos

tapahtuma peruttiin tai sen laajuutta rajoitettiin viranomaismääräyksillä, korvaus maksettiin toteutuneista kustannuksista.

2.3 Yhteenveto

Euromääräisesti merkittävin Suomessa käyttöön otettu yksittäinen tuki pandemian aikana oli Business Finlandin ja ELY-keskusten kehittämisrahoitustuki. Kehittämisavustukset sopivat kriisirytysten avustamiseen huonosti, koska ne on suunniteltu uuden liiketoiminnan kehittämiseen eikä vanhan liiketoiminnan säilyttämiseen. Kriisiaikana perustellumpia ovat tuet, jotka auttavat säilyttämään olemassa olevaa yritystoimintaa siten, että kriisin jälkeinen toiminnan uudelleen käynnistäminen olisi mahdollisimman sujuvaa.

Toisaalta kuitenkin koronahäiriörahoitusohjelma käynnistettiin kansainvälisestikin arvioiden erittäin nopeasti – vain muutama päivä ensimmäisten pandemiasulkutoimien jälkeen. On selvää, että tällä aikataululla uuden lainsäädännön läpivienti olisi ollut mahdotonta edes poikkeusoloissa. Tulevia kriisejä silmällä pitäen tarkkarajainen kustannustukilainsäädäntö on perustellumpi yritysten kriisituen muoto.

Keväällä 2022 on käynnistymässä jo kuudes kustannustukikierrös. On perusteltua uskoa, että pitkään jatkuvat ja toistuvat kustannustukikierrökset hidastavat toivottavaa talouden rakennemuutosta. Tämän takia olisi hallitukselta perusteltu toimenpide ilmoittaa, että tuen jakaminen on päättymässä piakkoin, koska sille ei näy olevan enää kriisin edellyttämiä perusteita.

3 Suomen koronatukipolitiikan vertailu kansainvälisesti

Tässä luvussa vertaillaan Suomen koronatukipolitiikkaa verrokkimaihin, joiksi on valittu Ruotsi, Norja, Tanska, Saksa ja Iso-Britannia.

3.1 Aineisto

Tarkasteltujen vertailumaiden koronatukitoimissa on ollut merkittävää maakohtaista vaihtelua sekä tukitoimien muodoissa että mittaluokissa. Nämä erot johtuvat useista tekijöistä, kuten epidemiatilanteen kehityksestä, rajoitustoimenpiteiden laajuudesta, sosiaaliturvan perustasosta, olemassa olevista yritystuki-instituutioista sekä maakohtaisesta poliittisesta tilanteesta.

Vertailussa käytetty aineisto on koottu pääasiassa hallitusten, keskuspankkien ja eri valtion virastojen internet-sivuilta, tiedotteista, dokumenteista, tietopankeista ja raporteista sekä EU:n kilpailuviranomaisen valtioneuvoston tukirekisteristä.

Sekä IMF että OECD ovat koostaneet koronatukitietokantoja. Näissä tietokannoissa ei lähtökohtaisesti ole eroteltu yrityksille, yksityishenkilöille ja julkiselle sektorille suunnattuja tukitoimia toisistaan.

Yritystukien kansainväliseen vertailuun liittyy useita metodologisia ongelmia, jotka on syytä muistaa tätä osiota luettaessa. Ensimmäisenä, ei ole olemassa yksikäsitteistä yritystuen määritelmää. Olemme tässä raportissa päätyneet käsittelemään kaikkia yrityksille koronapandemian takia maksettavia tukia tai maksujen alennuksia yritystukina. Lisäksi erityisesti veronalennusten ja -lykkäysten kustannusvaikutusten laskentaan ei ole olemassa yksikäsitteistä laskukaavaa.

Toisin kuin Suomen koronatukia käsittelevässä osiossa, joka keskittyi maksettuihin tukiin, perustamme maiden välisen vertailun eri kansallisten viranomaisten ilmoituksiin eri tukiin budjetoiduista määrärahoista. Keskitymme tukimäärärahoihin maksettujen tukien sijasta, sillä tietoa maksuista ei ole kattavasti saatavilla. Luvussa 3.4 tarkastelemme toteutuneiden tukien ja määrärahojen suhdetta vuoden 2021 puoliväliin asti.

3.2 Tukimäärärahojen suuruudet vertailumaissa

Lähtökohtaisesti eri maiden koronatukipaketteja on erittäin vaikea vertailla erityisesti siksi, että niiden sisältö ja toteuttamistapa poikkeavat toisistaan. Näin ollen erilaisten toimien vaikutus julkiseen ja reaalityöelämään saattaa olla hyvin erilainen, vaikka niiden ilmoitettu euromääräinen suuruus olisikin sama. Käsityksemme on kuitenkin, että maittain merkittävimmät tuet on dokumentoitu oikein.

Koska toteutuneista tukimääristä on vielä niukalti tietoa saatavilla, tarkastelemme tässä luvussa pääosin vertailumaiden ilmoittamia määrärahoja ja myöntövaltuuksia. Nämä ovat mielekkäitä tarkastelun kohteita, sillä ne antavat kohtalaisen hyvän kuvan valtioiden *valmiudesta* yritysten tukemiseen. Suurilla yritystukiin suunnatuilla määrärahoilla on myös oletettavasti ollut merkittävä rauhoittava vaikutus, mikä on voinut osaltaan johtaa siihen, että toteutuneet tukisummat ovat jääneet odotettua pienemmäksi.

Suurimman osan tuista voi lajitella karkeasti vastikkeettomiin ja vastikkeellisiin tukiin. Tässä raportissa tarkoitamme vastikkeettomilla tuilla avustuksia, jotka auttavat yrityksiä säilymään toimintakykyisinä ja välttämään irtisanomisia kriisin yli aiheuttamatta kuitenkaan yritykselle maksutaakkaa kriisin jälkeiselle ajalle. Esimerkkejä avustuksista ovat mm. kustannus- sekä palkkatuet.

Vastikkeelliset tuet ovat yritysten maksuvalmiutta lisääviä toimia, jotka voivat helpottaa yritysten lyhyen aikavälin kassavajetta, mutta joista kertyy yrityksille maksutaakkaa tulevaisuuteen. Tällaisia toimia ovat mm. lainat, lainatakuut, veronlykkäykset sekä yrityslainojen ja -todistusten osto-ohjelmat.

Lisäksi monissa maissa otettiin käyttöön verohuojennusohjelmia. Tällaisia olivat mm. alv-alennukset, veronpalautukset ja -lykkäykset. Verohuojennusten kustannusvaikutusten arviointi on haastavaa, koska niistä ei aiheudu menoja, vaan ne näkyvät saamatta jääneinä verotuloina.

Edellisten lisäksi joissain vertailumaissa oli käytössä pääomainvestointiohjelmia ("recapitalisation"), joissa valtio-omisteiset sijoitusyhtiöt lisäsivät omistustaan yhtiöissä joko väliaikaisten vaihtovelkakirjalainojen tai pysyvien osakesijoitusten kautta. Molemmissa tapauksissa tavoitteena on vieraan pääoman ehtoisten lainojen tavoin vahvistaa yritysten maksuvalmiutta. Suomessa Teollisuussijoituksen toteuttamat suorat sijoitukset ja pääomalinat olivat esimerkki tällaisesta pääomainvestointiohjelmasta.

Pääomainvestointiohjelmien negatiivinen puoli on se, että valtion lisääntynyt omistus yksityisellä sektorilla ei ole toivottavaa. Syitä tähän on kaksi: toisaalta valtion ei ole perusteltua toimia yksityisen sektorin yritysten omistajana, koska sillä saattaa olla negatiivinen

vaikutus kilpailuun eikä valtion ylipäätään tule kilpailla yksityisen sektorin kanssa. Lisäksi merkittävä valtio-omistus saattaa olla negatiivinen signaali muille potentiaalisille sijoittajille. EU:n kilpailulainsäädäntö rajoittaa valtion osakesijoituksia yksityisiin yrityksiin merkittävästi. Koronapandemian takia EU:n valtioneuvoston päätöksiä kevennettiin (ns. ”Temporary Framework”¹⁰), mutta kevennyksenkin aikana pääomainvestoinnit oli rajattu viimesijaiseksi tukimuodoksi yrityksille, joita ei muuten pystytä tukemaan.

Taulukko 3. Tukitoimiin varatut määrärahat prosentteina BKT:sta välillä maaliskuu 2020 – lokakuu 2021.

Toimi	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska	Saksa	Iso-Britannia
Veronalennukset ¹¹	0,6 %	0,7 %	0,3 %	0,1 %	0,7 %	2,1 %
Lainat ja maksujen lykkäykset	3,9 %	17,6 %	8,2 %	18,9 %	6,5 %	22,4 %
Lainatakuut	1,4 %	5,8 %	0,4 %	3,9 %	25,4 %	0,9 %
Palkkatuki	0,0 %	2,2 %	0,4 %	0,5 %	0,6 %	3,3 %
Yrityslainojen ja -todistusten osto-ohjelmat	0,8 %	0,4 %	1,4 %	0,0 %	0,0 %	2,2 %
Suorat tuet	2,0 %	2,6 %	2,2 %	5,6 %	8,6 %	3,8 %
Investoinnit	0,2 %	0,1 %	0,0 %	0,2 %	0,7 %	0,0 %
Muut	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Vastikkeettomat tuet	2,2 %	5,0 %	2,5 %	6,3 %	10,0 %	7,1 %
Vastikkeelliset tuet	6,2 %	23,8 %	10,0 %	22,8 %	32,0 %	25,5 %
Veronalennukset	0,6 %	0,7 %	0,3 %	0,1 %	0,7 %	2,1 %

Lähteet: OECD Country Policy Tracker, IMF Policy Tracker, EU State Aid Register, Ruotsin hallitus, Sveriges riksbank, Norjan hallitus, Norges bank, Avinor, Saksan valtionvarainministeriö, Saksan rahoitusvirasto, Saksan työvirasto, Ison-Britannian hallitus, Office for National Statistics, Bank of England, Arts Council England, Valtiokonttori, Työ- ja Elinkeinoministeriö.

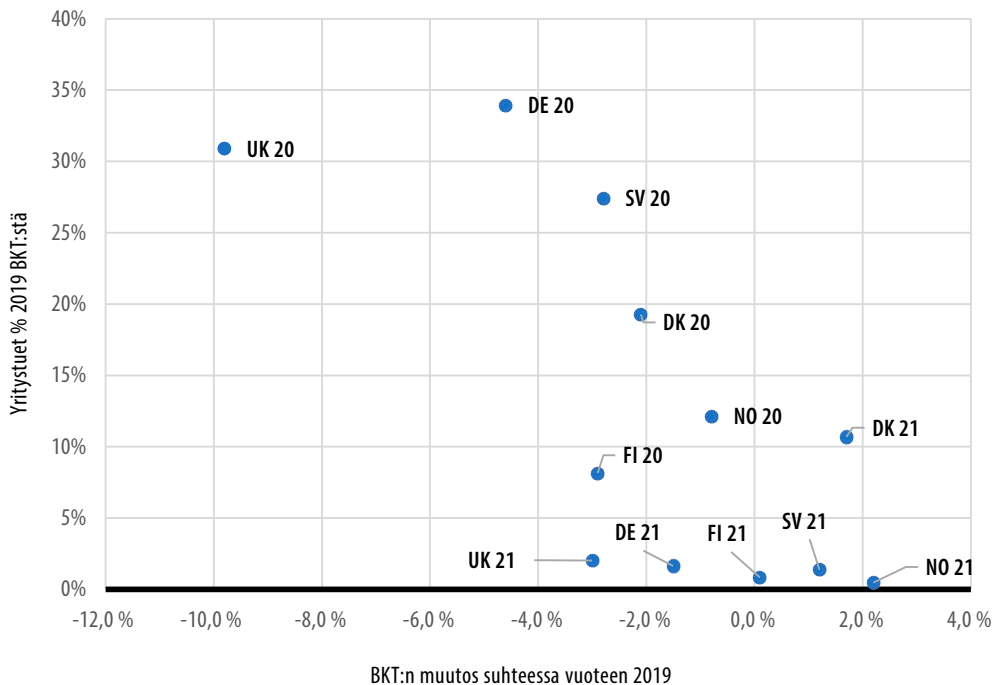
Taulukon 3 perusteella on selvää, että yritystukitoimet suhteessa BKT:een ovat olleet suurimmat Saksassa ja sen jälkeen Isossa-Britanniassa, Tanskassa ja Ruotsissa. Merkittävin osa näiden maiden euromääräisistä tukitoimista muodostuu lainoista, verojen lykkäyksistä sekä lainatakuista, mikä osaltaan selittää myös tukien korkeaa kokonaismäärää suhteessa

10 Kts. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_temporary-framework.pdf

11 Sisältää sekä verojen että veronluonteisten maksujen alennuksia.

BKT:een. Vastikkeelliset tuet ovat helposti euromäärältään suurempia, sillä ne jättävät pienemmän loven valtion budjettiin, kunhan yritykset pystyvät suoriutumaan maksuvelvoitteistaan kriisin jälkeen. Myös vastikkeettomiin tukiin myönnetyt määrärahat ovat olleet mittaluokaltaan huomattavia, vähintään useita prosentteja BKT:stä kaikkien vertailumaiden kohdalla.

Kuvio 6. Yritystukien budjetoidut vastikkeettomat sekä vastikkeelliset määrärahat ja BKT:n muutos maittain verrattuna vuoteen 2019.



Lähteet: IMF, OECD Country Policy Tracker, IMF Policy Tracker, EU State Aid Register, Ruotsin hallitus, Sveriges riksbank, Norjan hallitus, Norges bank, Avinor, Saksan valtionvarainministeriö, Saksan rahoitusvirasto, Saksan työvirasto, Ison-Britannian hallitus, Office for National Statistics, Bank of England, Arts Council England

Kuvio 6 kuvaa yritystukien kokonaismäärää suhteessa BKT:n muutokseen vuosina 2020 ja 2021 vuoteen 2019 verrattuna¹². Mahdollisia lokakuun 2021 jälkeen ilmoitettuja tukitoimia ei ole luvuissa mukana. Vuoden 2020 osalta yritystukien määrä vaikuttaisi yleisesti ottaen olevan suurempi pahemman taloudellisen iskun kärsineissä maissa, tosin Suomi erottuu selvästi joukosta muita vähemmän kärsineitä maita matalammalla tukimäärällään.

12 Vuoden 2021 bkt-kasvuluvut perustuvat IMF:n BKT-ennusteisiin syksyltä 2021.

Vuoden 2021 tuet olivat suhteessa BKT:een vain murto-osan vuoden 2020 tuista, mutta kuvaa vääristää se, että osa vuonna 2020 hyväksytyistä määrärahoista oli käytettävissä myös vuoden 2021 puolella. Vuoden 2021 pienempiin tukimääriin suhteessa BKT:een vaikuttaa myös se, että käytännössä kaikki suurimmat vastikkeelliset tukitoimet sijoituivat pandemian alkuun.

Yhteinen piirre kaikkien vertailumaiden vuoden 2021 budjeteissa on se, että tukitoimet kohdistuivat entistä tarkemmin kriisistä eniten kärsineille sektoreille sekä uudistaviin toimiin, kuten vihreään siirtymään ja digitalisaation edistämiseen. Tämä kehitys muistuttaa enenevässä määrin normaaliaikaa, jolloin tukien myöntämiset perustuvat enemmän uudistamiselle pandemia-ajan säilyttävän tukipolitiikan sijaan.

Toimien oikeasuhtaisuuden määrittelemisen datan perusteella on vaikeaa, sillä ylimitoitettujen suorat tuet pandemian aikana voivat johtaa pitkällä tähtäimellä kannattamattomien yritysten ylläpitämiseen julkisilla varoilla ja täten johtaa taloudelliseen tehottomuuteen. Toisaalta taas pelkkien vastikkeellisten tukitoimien käyttö saattaa johtaa siihen, että muuten kannattavat ja maksukykyiset yritykset joutuvat konkurssiin koronan takia kasvaneen velkataakan takia.

Yritystukitoimia ei myöskään voi enää suoraan perustella sillä, mitkä yritykset olisivat kannattavia ”normaalioloissa”, sillä pitkittynyt pandemia on muuttanut markkinoita ja kulu- tusta, minkä pitäisi heijastua myös yrityskenttään. Tämä johtaa mitä todennäköisimmin siihen, että markkinatilanne pandemian lopulta hellittäessä ei tule olemaan samanlainen kuin mitä se olisi ilman pandemiaa. Koronakriisi on lisäksi kestänyt niin pitkään, että ilman pandemiaakin ”normaaliolot” olisivat jo muuttuneet, jolloin pitkittyneet yritystuet voivat vääristää kilpailua ja pitkittää joidenkin auringonlaskun alojen yritysten vääjäämätöntä häviämistä markkinoilta.

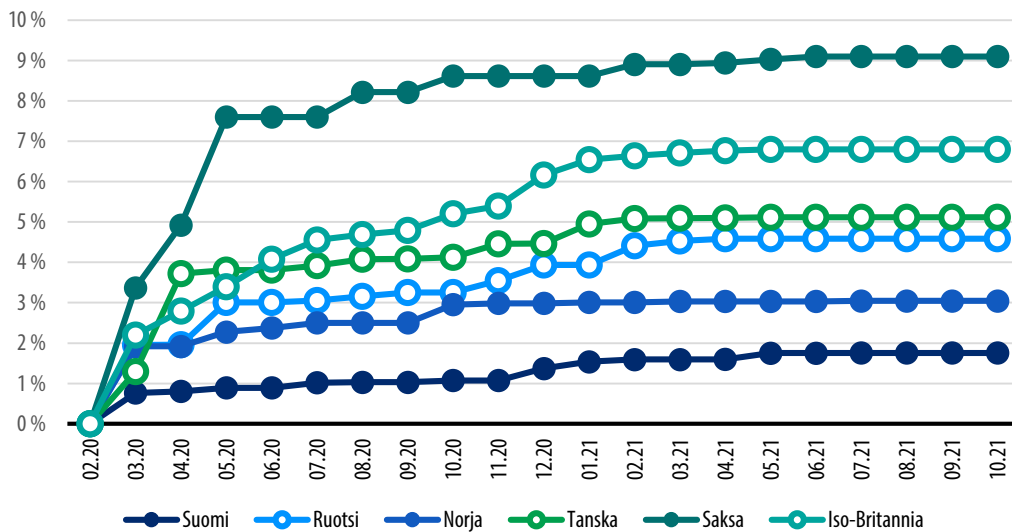
3.3 Tukimuotojen perusteiden ja kohdentumisen kansainvälinen vertailu

3.3.1 Vastikkeettomat tuet

Kuvio 7 kuvaa vertailumaiden vastikkeettomien yritystukien määrärahojen kasvua suhteessa pandemiaa edeltävään BKT:een. Lukuihin tulee suhtautua varauksella, sillä lähteiden ja tukitoimien moninaisuuden vuoksi yksittäiset tukitoimet on haastavaa yhdistää vertailukelpoisesti tiettyyn päivämäärään. Tukien päivämäärä on merkitty kunkin tukitoimen

ilmoituksen tai myöntämispäätöksen ajankohdan perusteella¹³, mutta joissain tapauksissa päivämäärä voi olla myös tuen alkamispäivämäärä. EU:n valtiontukien määritelmän piiriin kuuluvien tukien kohdalla on pääasiassa käytetty päivämäärää, jolloin tukitoimesta on tehty ilmoitus Euroopan komissiolle.

Kuvio 7. Vastikkeettomien yritystukien määrärahojen kumulatiivinen kasvu suhteessa vuoden 2019 BKT:een.



Lähteet: OECD Country Policy Tracker, IMF Policy Tracker, EU State Aid Register, Ruotsin hallitus, Sveriges riksbank, Norjan hallitus, Norges bank, Avinor, Saksan valtionvarainministeriö, Saksan rahoitusvirasto, Saksan työvirasto, Ison-Britannian hallitus, Office for National Statistics, Bank of England, Arts Council England, TEM.

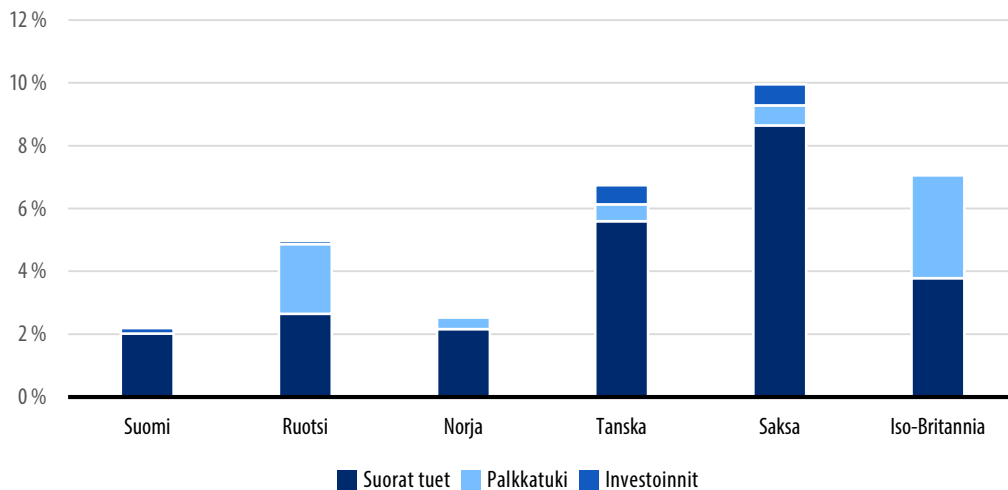
Kuvaajasta näkyy kuitenkin selkeästi, että Suomen vastikkeettomat yritystuet ovat olleet läpi pandemian vertailumaita matalammalla tasolla, mutta myös Norjan vastikkeettomat tuet ovat pysyneet selkeästi muita vertailumaita matalammalla tasolla. Osaltaan Suomen matalia lukuja selittää se, että Suomi nojautui vahvimmin olemassa olemaan lomautusjärjestelmään, eikä muutoksista johtuneita lisäkuluja ole laskettu koronatuiksi. Saksa on vastikkeettomien tukien määrärahojen osalta omassa luokassaan.

Kuvioissa 8 ja 9 on kuvattu tarkemmin erilaisten tukityyppien jakaumaa vastikkeettomien tukien ja veronalennusten osalta. Suomi erottuu joukosta siten, että jaetut tuet ovat lähes yksinomaan olleet suoraa tukea – joko liiketoiminnan kehitykseen tai palkkoihin ja

¹³ Joidenkin tukitoimien kohdalla tuen ilmoitushetkellä ei julkistettu tietoa tai arviota rahamäärästä; näissä tapauksissa tukitoimen ja mahdollisten jatkokierrosten rahamäärät on laskettu myöhemmin julkaistun datan perusteella siten, että kunkin tukitoimen voimassaolon aikana toteutuneet summat yhdistetään kunkin kierroksen ilmoituksen ajankohtaan.

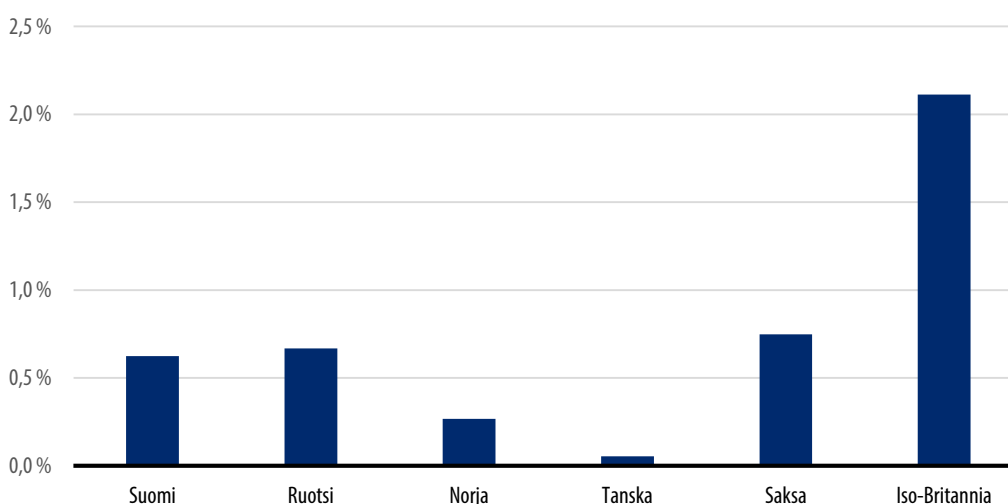
kiinteisiin kustannuksiin – sekä veronalennuksia. Vertailumaissa taas on edellisten lisäksi budjetoitu myös merkittäviä summia erillisiin palkkatukitoimiin. Alla kuvaillaan lyhyesti eri tuki-instrumentteja.

Kuvio 8. Vastikkeettomien suorien tukien budjetoitu määrä suhteessa v. 2019 BKT:een.



Lähteet: OECD Country Policy Tracker, IMF Policy Tracker, EU State Aid Register, Ruotsin hallitus, Sveriges riksbank, Norjan Halitus, Norges bank, Avinor, Saksan valtionvarainministeriö, Saksan rahoitusvirasto, Saksan työvirasto, Ison-Britannian hallitus, Office for National Statistics, Bank of England, Arts Council England

Kuvio 9. Veronalennukset (arvioitu budjettivaikutus) suhteessa v.2019 BKT:een.



Lähteet: OECD Country Policy Tracker, IMF Policy Tracker, EU State Aid Register, Ruotsin hallitus, Sveriges riksbank, Norjan Halitus, Norges bank, Avinor, Saksan valtionvarainministeriö, Saksan rahoitusvirasto, Saksan työvirasto, Ison-Britannian hallitus, Office for National Statistics, Bank of England, Arts Council England

Suorat tuet. Suorien tukien ja niihin verrattavien tukien osuus suhteessa BKT:een on vertailumaista selkeästi korkein Saksassa. Saksassa liittovaltion lisäksi osavaltiot ovat myöntäneet huomattavia suoria tukia talouteen, tosin julkisesti saatavilla olevista tiedoista ei käy ilmi, sisältyykö pakettiin myös esimerkiksi lisätukia julkiselle sektorille. Myös Isossa-Britanniassa ja Tanskassa suorat tuet suhteessa BKT:een ovat olleet melko korkealla tasolla. Kaikissa vertailumaissa on ollut käytössä eri kriteerein kustannustukia sulkutoimista kärsineille yrityksille, minkä lisäksi erityiset tukiohjelmat pienyrityksille ja itsensä työllistäjille ovat olleet laajasti käytössä. Suomen lisäksi useissa muissa maissa on otettu käyttöön sektorikohtaisia tukia etenkin pandemian edetessä, kuten matkailu- ja ravintola-alan erityistuotet sekä monenlaiset, usein euromääräisesti huomattavasti pienemmät tuet kulttuuriin, urheiluun ja medioille.

Veronalennukset. Koronapandemian takia käyttöön otettuja verojen ja veronluonteisten maksujen alennuksia on ollut käytössä jossain muodossa kaikissa vertailumaissa. Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa on alennettu työnantajamaksuja, kun taas Saksassa, Norjassa ja Isossa-Britanniassa on laskettu arvonlisäveroprosenttia, jälkimmäisessä tosin vain matkailu- ja ravintola-alalle. Lisäksi Isossa-Britanniassa laskettiin yritysten kiinteistöveroä sekä jäädytettiin polttoaine- ja alkoholivero. Ainakin Isossa-Britanniassa ja Tanskassa on myös myönnetty verohelpotuksia yrityksille investointien ja t&k-toiminnan kannustamiseksi. Norjalaisyrietykset ovat voineet siirtää vuonna 2020 tehtyä tappiota takautuvasti vuoden 2019 verotukseen, mikä voi osittain ohjata tukia automaattisesti yrityksille, joiden toiminta on muuttunut kannattamattomaksi nimenomaan koronakriisin takia. Verotukseen liittyy myös Saksan päätös mahdollistaa etupainotteinen poisto yritysten kirjanpidossa vuosina 2020 ja 2021 hankitulle pääomalle.

Keskeinen haaste veronalennusten budjettivaikutusten laskemisessa on, että muutokset verotuksessa vaikuttavat yritysten käyttäytymiseen. Verotuksen muutosten ja muiden suhdannetekijöiden erottelu toisistaan sekä ennen veronalennusta että sen jälkeen on yleensä haastavaa. Veronalennusten budjettivaikutusten laskentamenetelmien taustaoleuksia ei ole täysin avattu päätösdokumenteissa, joten ei ole selvää miten vertailukelpoisia ne ovat eri vertailumaissa. Myöskään raja verojen lykkäyksen ja alennuksen välillä ei ole aina selvä, sillä esimerkiksi Norjan öljyveron lykkäysjärjestelyt keventävät Norjan valtionvarainministeriön mukaan öljy-yhtiöiden tosiasiallista verotaakkaa pidemmällä aikavälillä noin kahdeksalla miljardilla Norjan kruunulla (n. 800 miljoonaa euroa).

Kustannustuet. Erilaisia kustannustukia on ollut käytössä kaikissa vertailumaissa. Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Saksassa käytössä olleet kustannustukiohjelmat on toteutettu siten, että yritykset, joiden liikevaihto oli laskenut enemmän kuin tietyn määrän (esimerkiksi Norjassa tämä raja oli maaliskuussa 2020 20 prosenttia, sen jälkeen 30 prosenttia, syyskuusta 2021 eteenpäin 40 prosenttia). Suomen kustannustuet oli rajattu pääasiassa yrityksille, joiden toimialan liikevaihto oli tippunut yli 10 % ja joiden liikevaihto oli lisäksi

tippunut yli 30 %. Vaikka toimialarajoissa oli jonkin verran yrityskohtaista harkinnanvaraa, oli Suomen kahden kynnyksen (yrityskohtainen liikevaihdon pudotus ja toimialakohtainen liikevaihdon pudotus) järjestelmä tiukempi kuin muissa vertailumaissa. Suomen kahden kynnyksen rajoitusta voi pitää myös perusteltuna. Vaikka 30 % lasku liikevaihdossa on suuri, tämän kokoluokan muutoksia liikevaihdossa tapahtuu säännöllisesti normaalioloisakin. Esimerkiksi Andersen ym. (2022) tarkastelun mukaan Tanskassa 15–20 % yrityksistä liikevaihto laski vähintään 30 % myös normaalioloissa vuosina 2018–2019. Tämän takia kustannustukia ohjautui siis oletettavasti myös merkittävään määrään yrityksiä, joiden liikevaihto olisi laskenut ilman koronaakin. Suomen alakohtaista liikevaihdon laskua koskeva sääntö lieventää tätä ongelmaa.

Isossa-Britanniassa liikevaihdon laskuun yhteydessä olevaa kiinteiden kustannusten korvausohjelmaa ei ollut. Ison-Britannian kustannustuet perustuivat mm. toimialaan ja yrityksen toimitilan kuluihin ym. ennalta määrättyihin ehtoihin, mutta ehdot oli määritelty ilman yksikäsitteisiä numeerisia rajoja.

Lisäksi vertailumaissa oli eroja kiinteiden kustannusten määritelmässä. Suomessa kustannustuki kattaa 70 % yrityksen kiinteistä ja palkkakuluista. Vertailumaista ainoastaan Ruotsissa palkkakulut on laskettu kiinteiksi kuluiksi. Ruotsissakin tämä muutos tapahtui vasta syksyllä 2021. Vertailumaissa sen sijaan on ollut erikseen käytössä erillisiä palkkatuki- tai osa-aikaisen lomautuksen tukiohjelmaa.

Suomen 1990-luvun aikaisia irtisanomisia koskevat tutkimukset (mm. Verho 2020 sekä Korkeamäki & Kyyrä 2014) viittaavat siihen, että työpaikan menettäminen laman aikana saattaa aiheuttaa pitkäaikaisia tulonmenetyksiä erityisesti pienipalkkaisille työntekijöille. Tässä mielessä onkin perusteltua, että kustannustukea pystyi käyttämään myös palkkajen kattamiseen.

Ivaska (2022) vertaa mikrosimulointimenetelmällä suomalaista yhdistettyä kustannus- ja palkkatukimallia, norjalaista kustannustukimallia ja yhdysvaltalaisesta Paycheck Protection Program -palkkatukimallia¹⁴ toisiinsa. Hänen tulostensa perusteella norjalainen kustannustukimalli oli anteliaampi yrityksille – ja näin ollen myös esti tehokkaammin yritysten likviditeettiongelmia – mutta huomattavasti suomalaista kustannustukea kalliimpi. Palkkasummaan molemmilla tukiohjelmissa oli Ivaskan tulosten mukaan suunnilleen yhtä suuret vaikutukset.

14 Paycheck Protection Program (PPP) oli liittovaltion takaama lainaohjelma, jonka kautta yritykset pystyivät hakemaan pankkilainaa palkkakustannustensa kattamiseen. Kts. Tarkemmin: <https://www.sba.gov/funding-programs/loans/covid-19-relief-options/paycheck-protection-program> (viitattu 27.4.2022)

Palkkatuet. Erilaisia palkkatukimalleja on ollut käytössä kaikissa vertailumaissa, mutta Ruotsin lyhennetyin työajan malli ja Ison-Britannian Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS) ovat olleet koronan takia käyttöön otetuista palkkatukitoimista määrärahoiltaan muita suurempia. Palkkatukitoimien tarkoituksena on yleisesti ottaen auttaa yrityksiä pitämään työntekijät palkkalistoillaan kriisin ylitse, jotta työttömyydeltä ja työvoiman siirtymiseltä pois kriisistä väliaikaisesti kärsiviltä sektoreilta vältyttäisiin. Isoa-Britanniaa lukuun ottamatta kaikki verrokkimaat ovat kuitenkin nojautuneet olemassa oleviin, joskin laajalti mukautettuihin lomautus- ja palkkatukijärjestelmiin, minkä takia raportoitujen määrärahojen vertailu on haastavaa. Vuonna 2020 vertailumaista Iso-Britannia käytti palkkatukiihin rahaa suhteessa BKT:een selvästi eniten (2 %) ja Suomi vähiten (0,3 %), muiden maiden asettuessa 0,6–0,7 % välille, tosin Norjan osalta tietoa ei ole ja Tanskan osalta tiedot ovat puutteelliset¹⁵ (Drahokoupil ja Müller, 2021). Suomen matalaa lukua selittää osin se, että vuonna 2020 vertailumaista vain Suomen kustannustuki kattoi myös palkkakuluja, mikä saattoi vähentää lomautusten tarvetta.

On huomattavaa, että kuviossa 8 ja yleisemminkin tässä raportissa on keskitytty kustannustukiin, jotka maksetaan suoraan yrityksille. Esimerkiksi Suomessa hallitus ja työmarkkinajärjestöt sopivat 1.4.2020 alkavan työlainsäädännön väliaikaiset muutokset koronan takia. Nämä muutokset mahdollistivat nopeutetun lomautusprosessin ja muutenkin helpottivat työntekijöiden lomauttamista. Lomautetut työntekijät puolestaan olivat oikeutettuja työttömille tarkoitettuihin tukiin. Suomen lomautusjärjestelmä olikin verrokkimaihien nähden varsin joustava, joskin myös kitsaampi.

Saksassa sovellettiin vuosina 2008–2009 finanssikriisin aikana käyttöön otettua Kurzarbeit-osa-aikalomautusohjelmaa, jossa valtio korvasi osan palkkakustannuksista, jos yritys piti työntekijät palkkalistoillaan. Kurzarbeit-ohjelmaa vahvistettiin pandemian puhjettua maaliskuussa 2020 korvauksia nostamalla ja järjestelyn enimmäisaikaa pidentämällä. Käytännössä Kurzarbeit-ohjelma korvaa 70–80 % työntekijän menetetyistä palkasta korkeintaan 24 kuukauden ajan, jos tämän työaika on vähennetty puoleen tai enemmän.

Ruotsissa on ollut käytössä Saksan Kurzarbeit-ohjelmaa muistuttava osa-aikaisen lomautuksen tuki. Ennen koronaa Ruotsin valtio saattoi korvata 33 prosenttia osa-aikaisesti lomautetun työntekijän palkkakustannuksista, mutta koronan vuoksi osuus korotettiin 75 prosenttiin, jos yritys ei irtisano työntekijää.

15 Luvut sisältävät saatavilla olevat tiedot palkkatukimenoista kokonaisuudessaan; mukana on sekä koronan takia käyttöön otetut (Ison-Britannian ja Tanskan väliaikaiset lyhennetyin työajan mallit) että pysyvät (Ruotsin ja Saksan lyhennetyin työajan mallit sekä Suomen lomautusjärjestelmä) palkkatuen muodot. Norjan ja Tanskan pysyvien lomautusjärjestelmien osalta tietoja ei ole.

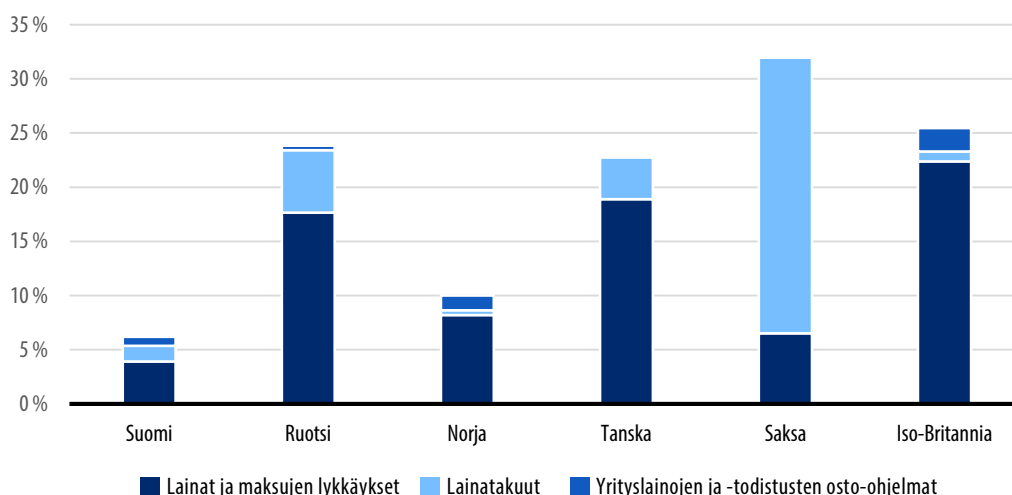
Isossa-Britanniassa käytössä ollut Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS) taas muistutti enemmän Suomessa käytössä ollutta kustannustukimallia, jossa valtio sitoutuu maksamaan tietyn osan yritysten palkkasummasta. Kuitenkin erona Suomeen, näitä tukimalleja ei ollut rajattu tiettyihin yrityksiin tai tietyille toimialoille. Sekä Ison-Britannian että Saksan palkkatuet loppuivat elokuun lopussa 2021.

Periaatteessa on mahdollista, että Saksassa ja Ruotsissa käytössä ollut palkkatukimalli antaa yrityksille enemmän kannustimia työvoiman kouluttamiseen ja uusien markkinoiden etsimiseen, kun taas Ison-Britannian CJRS ja Suomen kustannustuki-instrumentti ovat enemmän vanhaa liiketoimintaa säilyttäviä toimia¹⁶.

3.3.2 Vastikkeelliset tuet

Kuvio 10 kuvaa vastikkeellisten tukien budjetoitua arvoa suhteessa BKT:een Suomessa ja verrokkimaissa. Vastikkeellisten tukien määrää ei ole mielekästä kuvata vastikkeettomien tukien tapaan aika-akselilla pandemian etenemisen myötä, sillä euromääräisesti ylivoimaisesti suurin osa näistä tuista myönnettiin aivan pandemian alkuvaiheessa. Vastikkeellisten tukien määrät vaikuttavat erittäin suurilta suhteessa BKT:een, mutta on hyvä muistaa, että toteutuneiden maksujen osuus on useissa tapauksissa vain murto-osa myönnettyistä määrärahoista.

Kuvio 10. Vastikkeellisten tukitoimien määrärahat suhteessa vuoden 2019 BKT:een.



Lähteet: OECD Country Policy Tracker, IMF Policy Tracker, EU State Aid Register, Ruotsin hallitus, Sveriges riksbank, Norjan hallitus, Norges bank, Avinor, Saksan valtionvarainministeriö, Saksan rahoitusvirasto, Saksan työvirasto, Ison-Britannian hallitus, Office for National Statistics, Bank of England, Arts Council England

¹⁶ Saksan ja Ison-Britannian kustannustukien eroista tarkemmin kts. Hancké et al. (2021).

Verojen ja lakisääteisten maksujen lykkäykset. Yritysten verojen maksun lykkäykset ovat kuuluneet yritystukien keinovalikoimaan kaikissa vertailumaissa, mutta lykkäysten laajuudessa ja ehdoissa on ollut eroja maiden välillä. Eroja on muun muassa siinä, minkä verojen maksua voi lykätä, miten pitkäksi aikaa, ja minkälaiset yritykset voivat lykätä verojen maksua.

Suomen verolykkäysmallissa alennettiin verojen viivästyskorkoa seitsemästä prosentista neljään prosenttiin. Lisäksi verojen maksujärjestelyjen ehtoja helpotettiin. Maksujärjestelyssä ensimmäisen erän maksuaikaa pidennettiin yhdestä neljään kuukauteen ja maksuerät pystyi jakamaan korkeintaan kahdelle vuodelle.

Suomen verolykkäyksen ehdot olivat verrattain tiukat. Esimerkiksi Ruotsissa verojen lykkäämisestä perittiin 1,25 % korkoa, kun taas Saksassa lykkäys on korotonta. Joissain vertailumaista, kuten Ruotsissa ja Tanskassa, verolykkäyksiä on kohdistettu erityisesti pk-yrityksiin, kun taas Norjassa öljy-yhtiöiden verojen lykkäykset ovat olleet merkittävimmässä asemassa.

Kuviossa 10 on huomioitu verolykkäyksiin *budjetoitu* määräraha maittain. Ei ole selvää, missä määrin tämä kuvaa toteutuneita verolykkäysten kustannuksia. Verolykkäysten kustannusten laskemiseen liittyy monta epävarmuuden lähdeä. Toteutuneisiin summiin vaikuttavat esimerkiksi yleinen talouskasvu, kohdeyritysten konkurssiriskit sekä muut samanaikaiset verotuksen muutokset. Erityisesti koronaan liittyvien verolykkäysten määrärahat on oletettavasti myönnetty sillä oletuksella, että koko määrärahaa ei käytetä.

Lainat. Erilaisia lainaohjelmia on myös ollut käytössä kaikissa vertailumaissa. Lähes kaikki lainaohjelmat on kohdennettu tietyn tyyppisille yrityksille joko sektorin, yrityksen koon tai rahoitustarpeen mukaan. Euromääräisesti suurimmat lainaohjelmat on kohdistettu suuryrityksille, kun taas useita pienempiä lainaohjelmia on laadittu erikseen pk-yrityksille, t&k-intensiivisille yrityksille sekä riskipääomaa vaativille kasvuyrityksille. Lainaohjelmien ja lainatakuiden ero voi joissain tapauksissa olla lähinnä käsitteellinen, sillä osassa "lainaohjelmiksi" kutsutuissa tukitoimissa varsinainen lainoitus hoidetaan yksityisten pankkien kautta, jolloin valtion rooliksi jää käytännössä lainan takaaminen.

Lainatakuut. Lainatakuut ovat myös olleet laajasti käytössä kaikissa vertailumaissa, mutta suhteessa BKT:een lainatakuiden määrärahat olivat suurimmat Saksassa, Ruotsissa ja Tanskassa (kuva 7). Vientitakuiden rahoituksen vahvistaminen on kuulunut kaikkien verrokimaiden keinovalikoimaan, mutta takuiden muodossa ja ehdoissa on vaihtelua maiden ja ohjelmien välillä. Yleisten lainatakuuohjelmien lisäksi Norja, Tanska ja Ruotsi ovat tarjonneet lentoyhtiöiden rahoitukseen valtiontakauksia ja lainatakuita, tavoitteena etenkin kotimaan lentoyhteysien ylläpitäminen.

Lainatakuiden määrärahojen käyttö on jäänyt joissain tapauksissa olemattomaksi. Saksan talouden vakautusrahaston (*Wirtschaftsstabilisierungsfonds*) lainatakuuohjelman määrärahat vuoden 2021 loppuun asti olivat 400 miljardia euroa, mutta Saksan rahoitusviranomaisen tietojen mukaan näitä määrärahoja ei käytetty lainkaan. Mitään suoraa selitystä ei tähän viranomaisten raporteista löydy, mutta oletettavasti muiden tukitoimien riittävyys ja odotettua lievempi taloudellinen isku selittävät, miksi vakautusrahaston lainatakuille ei ole ollut kysyntää.

Yrityslainojen ja -todistusten osto-ohjelmat. Saatavilla olevan aineiston perusteella yrityslainojen ja -todistusten osto-ohjelmia yritysten lyhyen aikavälin likviditeetin tukemiseksi oli käytössä vertailumaista Suomen lisäksi ainakin Ruotsissa, Norjassa ja Isossa-Britanniassa.

Toimet olivat mittaluokaltaan suurimpia Isossa-Britanniassa, jossa keskuspankin yrityslainastojen osto-ohjelman lisäksi valtionvarainministeriön ja keskuspankin yhdessä perustama Covid Corporate Financing Facility hankki merkittävästi brittiläisiä yritystodistuksia. Ruotsissa yrityslainojen ja -todistusten osto-ohjelmasta vastasi keskuspankki, kun taas Norjassa osto-ohjelmaa varten otettiin käyttöön vuoden 2008 finanssikriisin yhteydessä perustettu valtion obligaatorahasto.

Kuten Suomessa, myös vertailumaissa keskuspankkien yrityslainojen osto-ohjelmat voi nähdä elinkeinopoliittisen toimenpiteen lisäksi rahapoliittisena toimenpiteenä. Ostamalla yrityslainapapereita pankeilta, keskuspankki tuki pankkien likviditeettiä ja tätä kautta pankkien luotonantoa ja koko talouden likviditeettiä.

3.4 Määrärahojen ja toteutuneiden tukien suhde

Yleisesti ottaen merkittävää osaa yritystukien määrärahoista ei ole käytetty. Käytetyistä osuuksista ei kuitenkaan ole saatavilla ajantasaista tietoa kaikista vertailumaista. Tällä hetkellä paras tieto on Euroopan Komission keräämä aineisto *“The use of COVID-19 related State aid measures by EU Member States”* (Collin et al. 2022). Raportti perustuu jäsenmaille tehtyihin kyselyihin vuoden 2021 loppuun mennessä budjetoiduista ja myönnettyistä koronayritystuista. Kuviossa 11 kuvatut toteutuneet tukisummat ja määrärahat perustuvat em. raporttiin.

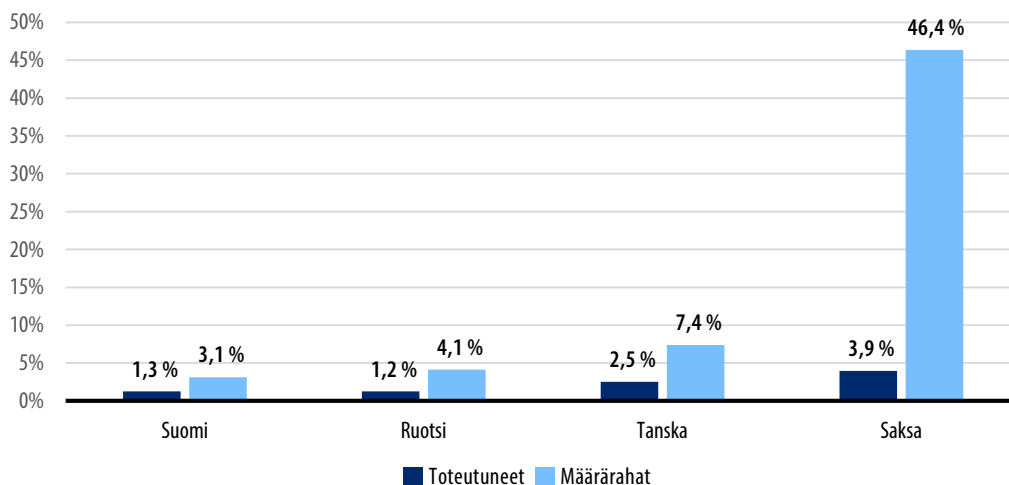
On huomattavaa, että tässä luvussa raportoidut summat eivät ole täysin vertailukelpoisia edellä kuvailtujen tukimäärien kanssa. Tämä johtuu eroavaisuuksista tarkasteluajanjaksoissa ja toisaalta siitä, että kaikki edellä mainitut tukitoimet eivät ole SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan määritelmän mukaisia EU-valtiontukia. Lisäksi on mahdollista, että Euroopan Komissiolle ilmoitetuissa luvuissa on mukana valtion budjetin ulkopuolella

toimivien valtiollisten investointi- ja kehitysrahastojen tekemiä investointeja. Näitä tietoja ei myöskään ole saatavilla Norjasta tai Iso-Britanniasta, jotka eivät ole EU-maita.

Lisäksi on syytä vielä erikseen alleviivata, että kuvio 11 perustuu komission jäsenmaille tekemään kyselyyn ja siinä voi olla merkittäviäkin puutteita. Toteutuneiden tukien ja määrärahojen suhde on kuitenkin hätkähdyttävä erityisesti Saksan kohdalla. Saksan lukuja selittänee osaltaan ym. talouden vakautusrahaston lainatakuuohjelman käyttämättä jääneet 400 miljardin euron määrärahat (n. 10,5 % BKT:sta).

Keskeinen huomio kuviosta 11 on, että vaikka monet Suomen koronatuista ovatkin määrärahoiltaan niukempia kuin Ruotsin vastaavat tuet, ovat toteutuneet tukisummat samassa linjassa Ruotsin kanssa.

Kuvio 11. EU-valtiontukiin kuuluvien yritystukien määrärahat ja toteutuneet tuet 30.6.2021 mennessä.



Lähde: Collin et al. (2022)

3.5 Keskustelua

Suomi on käyttänyt suhteessa BKT:een vähemmän rahaa koronayritystukiin kuin vertailumaat. Yleisellä tasolla tukimuodot ovat olleet saman tyyppisiä maittain. Kaikissa maissa on ollut käytössä avustuksia, kustannustukia sekä verojen ja maksujen lykkäyksiä.

Vertailumaissa on ollut suhteessa enemmän lakisääteisten maksujen lykkäyksiä sekä lainoja kuin Suomessa. Suomessa taas suorat tuet ovat olleet verrokkimaita suuremmassa roolissa. Kautta linjan tukiin osoitetut määrärahat ovat olleet huomattavasti suurempia

kuin tukien kysyntä. Laina- ja takausmuotoisten tukien kysyntä jäi vähäiseksi sekä Suomessa että vertailumaissa siitä huolimatta, että niihin oli budjetoitu merkittävä määrä rahaa.

Suomessa koronapandemian alussa käyttöön otetut innovaatiotuet olivat poikkeuksellinen tukimuoto. Vastaavia ei muissa maissa ole ollut käytössä.

Suomen, Ruotsin ja Ison-Britannian muista maista poikkeava tukimuoto oli kohdistamaton työnantajamaksujen alennus. Koska tämä tukimuoto koski koko yrityskehitystä, ei se edellyttänyt Euroopan komission erillistä hyväksyntää ja se voitiin toteuttaa nopealla aikataululla. Toisaalta kuitenkin tutkimustulokset useista eri maista (mm. Korkeamäki & Uusitalo, 2009 ja Bennmarker, et al. 2009) viittaavat siihen, että työnantajamaksujen muutoksilla ei ole havaittavia työllisyysvaikutuksia.

Suomalaista kustannustukea vastaavia ohjelmia on ollut käytössä muissakin vertailumaissa. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa kustannustuen korvausosuus riippui liikevaihdon pudotuksesta siten, että yritykset, joiden liikevaihto oli laskenut suhteessa enemmän, saivat suuremman osuuden kustannuksistaan valtiontukena.

Suomalaisen kustannustuen erityispiirre oli se, että yrityksen piti täyttää sekä yritys- että toimialakohtainen kriteeri (30 % lasku yrityksen liikevaihdossa ja 10 % lasku toimialan liikevaihdossa), jotta se olisi oikeutettu tukeen. Muissa vertailumaissa kustannustukeen olivat oikeutettuja yritykset, joiden liikevaihto laski yli jonkin rajan. Jos yrityksen liikevaihto laski koronaan liittymättömien syiden takia, saattoi kustannustukea ohjautua myös yrityksille, jotka eivät sitä tarvineet. Suomen alakohtaista liikevaihdon laskua koskeva sääntö lieventää tätä ongelmaa.

Ruotsin koronatukia arvioinut raportti (Ekholm, et al. 2022) totesi, että pandemian alkuvaiheen yritystukitoimet onnistuivat estämään lukuisat tarpeettomat työpaikkojen menetykset ja konkurssit. Tätä päätelmää tukee havainto siitä, että konkurssien määrä nousi merkittävästi maalisi- ja huhtikuussa 2020, kun tukitoimet eivät olleet vielä Ruotsissa laajasti käytössä. Tämän jälkeen konkurssien määrä laski huomattavasti. Euromääräisesti merkittävien tukikeino Ruotsissa oli heti pandemian alussa käyttöön otettu työnantajamaksujen alentaminen, joka Ekholmin ym. (2022) mukaan saattoi kohdentumattomuudestaan huolimatta olla perusteltu toimi pandemian alussa laajan taloudellisen epävarmuuden vallitessa. Ruotsissa käytössä ollut kustannustuki oli strukturoitu kutakuinkin samoin kuin Suomen vastaava ohjelma; Ekholmin ym. (2022) raportin mukaan se oli hyvin kohdennettu pandemiasta eniten kärsineille yrityksille.

Ruotsin ja Saksan palkkatukimalli sisälsi ehdon, jonka mukaan yritysten oli sitouduttava pitämään työntekijät palkkalistoillaan vielä pandemian jälkeenkin, jotta ne olisivat olleet

oikeutettuja palkkatukeen. Tällaiset mallit saattavat edistää yritysten liiketoiminnan uusiutumista mutta toisaalta hidastavat työvoiman tehokasta allokaatiota yritysten välillä.

Esimerkiksi Iso-Britanniassa käytössä ollut palkkatukijärjestelmä salli yritysten pitää työntekijät töissä, vaikka yrityksillä ei olisikaan ollut palkkojen maksun mahdollistavaa kassavirtaa. Pohjoismaissa ja Saksassa vastaavaan järjestelmään ei ollut tarvetta, koska työntekijät ovat oikeutettuja ansiosidonnaiseen työttömyyskorvaukseen.

Edellä kuvattujen laaja-alaisten tukitoimien lisäksi monissa vertailumaissa on ollut käytössä kansantaloudelle strategisten toimialojen erityisiä tukia. Kaikki vertailumaat ovat esimerkiksi tukeneet paikallisia lentoyhtiöitä merkittäväillä rahasummilla. Lisäksi mm. Norjassa huojennettiin öljy-yhtiöiden verotaakkaa erityisillä investointituilla reaktiona öljyn hinnan romahdukseen keväällä 2020.

4 Valtiokonttorin myöntämien kustannustukien ekonometrinen arviointi

4.1 Johdanto

Valtiokonttorin myöntämien yritysten kustannustukien tarkoituksena on ollut helpottaa Suomessa toimivia yrityksiä COVID19-pandemian aiheuttamissa liiketoimiin liittyvissä vaikeuksissa. Alkuperäinen Laki yritysten määräaikaisesta kustannustuesta (508/2020) ja tähän liittyvä Valtioneuvoston asetus (509/2020) astuivat voimaan 1.7.2020. Molempien yksityiskohtia on tämän jälkeen muutettu useaan otteeseen ja tätä kirjoitettaessa on tulossa hakuun kustannustuen kuudes kierros.¹⁷

Alkuperäinen kustannustuki tarjosi tukea yritysten huhti-toukokuun 2020 kustannuksiin, seuraavat tästä eteenpäin muutaman kuukauden jaksoittain edellisen kauden päätyttyä aina syyskuun 2021 loppuun asti.¹⁸ Tämän hetken tietojen mukaan viimeisimmän kustannustuen haku aika on alkamassa 26.4.2022. Ensimmäinen kustannustuki astui voimaan noin 5 kuukautta sen jälkeen, kun Suomen ensimmäinen koronatartunta oli todettu 29.1.2020 ja noin 4 viikkoa sen jälkeen, kun tautitapaukset lähtivät nousuun vuoden 2020 viikosta 10 alkaen. Koulujen etäopetus alkoi vuoden 2020 maaliskuun puolivälissä.

Kustannustukien perusteena on käytetty toisaalta todellisia kustannuksia toisaalta liikevaihdon pienenemistä. Tuen on ollut tarkoitus kohdistua yrityksiin, jotka eivät normaaliolosuhteissa ole vaikeuksissa, vaan ovat joutuneet ehdinkoon nimenomaan koronapandemian vuoksi. Taloudellinen toiminta on pienentynyt sekä viranomaismääräysten vuoksi että kuluttajien käyttäytymisen muuttumisen vuoksi.

¹⁷ Alkuperäistä lakia on muutettu laeilla 963/2020 (julkaistu Suomen säädöskokoelmassa 15.12.2020), 280/2021 (12.4.2021), 435/2021 (31.5.2021) ja 609/2021 (30.6.2021), ja alkuperäistä asetusta asetuksilla 552/2020 (10.7.2020), 1028/2020 (18.12.2020), 339/2021 (23.4.2021), 750/2021 (13.8.2021) ja 1062/2021 (8.12.2021).

¹⁸ Kustannustuet ovat kohdistuneet tukikuukausille 4/2020–5/2020 (kustannustuki I), 6/2020–10/2020 (kustannustuki II), 11/2020–2/2021 (kustannustuki III) 3/2021–5/2021 (kustannustuki V) ja 6/2021–9/2021.

Tässä osiossa pyrimme arvioimaan kuinka kustannustuet ovat onnistuneet tavoitteessaan helpottaa Suomessa toimivia yrityksiä pandemian aiheuttamissa vaikeuksissa. Tätä ennen kuvailemme ensin kustannustukien keskeiset piirteet (luku 4.2) ja analyysissa käytetyn aineiston (luku 4.3).

4.2 Kustannustukien keskeiset piirteet

1. Kustannustuki I

Ensimmäinen Suomessa käyttöön otettu kustannustuki (kustannustuki I) perustui lakiin yritysten määräaikaisesta kustannustuesta (508/2020).¹⁹ Laissa "... säädetään sellaisesta Suomessa toimiville yrityksille COVID19-pandemian aiheuttamasta liiketoiminnan yleisten vaikeuksien helpottamiseksi myönnettävästä määräaikaisesta valtiontuesta, jonka Euroopan komissio on erillisen ilmoituksen perusteella hyväksynyt sisämarkkinoille soveltuvaksi (kustannustuki)."

Tukea myönnettiin hakemuksesta tukikaudelle 4/2020–5/2020 tiettyjen ehtojen täytyessä. Keskeisiä ehtoja tuen myöntämiselle olivat:

- Yrityksen päätoimialan oli tullut kuulua 1.4.2020 tuen piiriin, mikä tarkoittaa sitä, että mainitun toimialan liikevaihdon oli täytynyt laskea vähintään 10 prosenttia²⁰
- Yrityksen liikevaihto oli laskenut yli 30 % vertailuajankohdan (3/2019–6/2019) liikevaihdosta
- Yrityksen vertailuajankohdan liikevaihdon oli tullut olla vähintään 20 000 €
- Lasketun kustannustuen oli tullut olla vähintään 2 000 €
- Tukea ei saanut myöntää 31.12.2019 vaikeuksissa oleville yrityksille²¹
- Myönnettävä tuen enimmäismäärä oli 500 000 € yritystä kohti

¹⁹ Laki on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa 30 päivänä kesäkuuta 2020 ja se astui voimaan 1.7.2020. Lakiin liittyvät Hallituksen esitys HE 91/2020, Talousvaliokunnan mietintö TaVM 14/2020 sekä Eduskunnan vastaus EV 93/2020.

²⁰ Tuen piiriin kuuluivat Valtioneuvoston asetuksessa (509/2020) luetellut 368 toimialaa. Näiden 4/2020 liikevaihto oli vähintään 10 % pienempi kuin vertailuajankohdan (joka on pääsäännölle 3/2019–6/2019) keskimääräinen liikevaihto. Jos yritys on aloittanut 3/2019 tai myöhemmin, vertailukautena käytettiin ajanjaksoa tammi-helmikuun 2020 tietoja.

²¹ Tukea ei myöskään myönnetty yritykselle, joka oli ennakkoperintärekisterissä, oli laiminlyönyt ilmoitusvelvollisuuksia, jolla oli verovelkoja, oli ulosotossa tai jonka konkurssi on ollut vireillä.

Tuen määrää laskettaessa hyödynnettiin seuraavaa kaavaa:

$$\text{Määrä} = \left(\frac{\text{Vertailuajankohdan liikevaihto} - \text{Tukikauden liikevaihto}}{\text{Vertailuajankohdan liikevaihto}} - 0,3 \right) \times \\ \times (\text{Tukikauden kiinteät kustannukset} + \text{Tukikauden palkkakustannukset})$$

Kaavan perusteella tuen määräksi muodostuu toteutuneet kulut (kiinteät ja palkkakulut) siltä osin kuin liikevaihdon pudotus ylittää 30 % verrattuna vertailukauteen.

Tuen haku-aika oli 7.7.2020–31.8.2020.²² Laki velvoitti myös viranomaistehtävänä Työ- ja elinkeinoministeriön sekä Valtiovarainministeriön arvioimaan kustannustuen vaikutuksia ja mahdollisia muutostarpeita välittömästi, kun riittävä tietopohja tuen vaikutuksista oli saatavissa.

Kustannustukeen liittyvän Valtioneuvoston asetuksen (509/2020) liitettä muutettiin uudella asetuksella (552/2020), joka astui voimaan 10.7.2020. Tässä päivitettiin tuen piiriin kuuluvat toimialat, joita oli muutoksen jälkeen 365 aiemman 368 sijaan.

2. Kustannustuki II

Kustannustukeen liittyvää lakia (508/2020) muutettiin joulukuussa 2020.²³ Yritysten määräraikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisen (963/2020) perusteella syntynyt uusi tuki (kustannustuki II) muutti aiempaa lakia seuraavasti:²⁴

- Tukikaudeksi tuli 6/2020–10/2020
- Vertailukaudeksi tuli tukikautta edeltävän vuoden vastaava ajanjakso 6/2019–10/2019²⁵
- Vertailuajankohtaan liittyvä 20 000 € liikevaihdon alaraja poistettiin

²² <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/korvaus-ja-vahinkopalvelut/yritysten-kustannustuki-ensimmainen-hakukierros/>

²³ Tässä yhteydessä lakia sekä muutettiin että sitä jatkettiin 6 kuukaudella 30.6.2021 asti aiemman 31.12.2020 sijaan.

²⁴ Laki on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa 15 päivänä joulukuuta 2020 ja astui voimaan samana päivänä. Lakiin liittyvät Hallituksen esitys HE 205/2020, Talousvaliokunnan mietintö TaVM 33/2020 sekä Eduskunnan vastaus EV 159/2020. Lain muutos koski pykälä 1–5, 7 ja 14.

²⁵ Kuitenkin, jos yritys oli perustettu 5/2019 tai sen jälkeen, vertailuajankohtana oli aikaväli 1/2020–2/2020.

- Tuen piiriin kuuluvien toimialojen määrittämisessä käytettiin vertailussa toimialan yritysten liikevaihdon muutoksen mediaania aiemman keskiarvoon perustuneen vertailun sijaan
- Valtioneuvoston asetuksella (1028/2020) päivitettiin kustannustuen piiriin kuuluvat toimialat²⁶
- Lisäitiin mahdollisuus saada kustannustukea, vaikka yrityksen toimiala ei ole nimetty asetuksessa. Tällöin hakemuksessa oli osoitettava liikevaihdon laskun johtuvan erityisen painavista COVID-19-pandemiaan liittyvistä syistä.²⁷
- Alkuperäisen lain määrittämät tukikauden kiinteät kustannukset korvattiin tukikauden muilla kuluilla, joilla tarkoitetaan joustamattomia liiketoiminnan kuluja ja menetyksiä

Tuen haku-aika oli 21.12.2020 - 26.2.2021.²⁸

3. Kustannustuki III

Kolmas kustannustukikierron perustui lakiin yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta (280/2020).²⁹ Lain tuomia keskeisiä muutoksia olivat:

- Tukikausi oli 11/2020–2/2021
- Tuen myöntämisen edellytyksiin lisättiin vaatimus yritys- ja yhteisötunnuksesta
- Pandemiakauden liikevaihdon (aiemmissa laeissa tukikauden liikevaihto) sekä normaalikauden liikevaihdon (aiemmissa laeissa vertailuajankohdan liikevaihto) määritelmiä muutettiin ajoituksen osalta ja lisäksi tehtiin pieniä tarkennuksia
- Palkkakuluihin lisättiin luettavaksi myös näihin liittyviä työnantajan sivukuluja (20 % palkkakuluista)
- Myönnettävää tuen enimmäismäärää korotettiin 1 miljoonaan euroon yritystä kohti (aiemmin 500 000 €)

²⁶ Aiemman 365 toimialan sijaan (nimetty asetuksessa 552/2020) tuen piiriin määräytyi 220 toimialaa.

²⁷ Harkinnanvaraisuuden mukaan tuomisen vaarana on samanlaisten yritysten erilainen kohtelu.

²⁸ <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/korvaus-ja-vahinkopalvelut/yritysten-kustannustuki-toinen-hakukierros/>

²⁹ Laki on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa 12 päivänä huhtikuuta 2021 ja astui voimaan samana päivänä. Lakiin liittyvät Hallituksen esitys HE 27/2021 ja 37/2020, Talousvaliokunnan mietintö TaVM 6/2021 sekä Eduskunnan vastaus EV 32/2021. Lakiin liittyvä Valtioneuvoston asetus (339/2021) julkaistiin 23 päivänä huhtikuuta 2021 ja se astui voimaan 26 päivänä huhtikuuta 2021.

- Jos lasketun tuen määrä on alle 2 000 €, kustannustuen määräksi hyväksyttiin 2 000 €³⁰
- Uutena elementtinä lakiin sisällytettiin toimitilojen sulkemisesta johtuva korvaus (sulkemiskorvaus), jota maksettiin, jos toimitiloja oli pidettävä suljettuna lain nojalla.³¹ Sulkemiskorvauksen enimmäismäärä on 1,8 miljoonaa euroa yritystä kohti.
- Vaikka lähtökohtaisesti kustannustukea ei myönnetä vaikeuksissa oleville yrityksille, pienille yrityksille ja mikroyrityksille tätä voidaan tässäkin tapauksessa poikkeuksellisesti myöntää
- Valtioneuvoston asetuksella (339/2021) päivitettiin kustannustuen piiriin kuuluvat toimialat³²

Tuen hakuaika oli 27.4.2021–23.6.2021.³³

4. Tapahtumatakuu

Kustannustukiin liittyvä laki muuttui kesäkuussa 2021, kun siihen lisättiin tapahtumatakuuta koskeva pykälä (435/2021).³⁴ Pykälän keskeisiä sisältöjä ovat:

- Valtiokonttori voi myöntää maksusitoumuksen liittyen vähintään 200 hengen yleisötapahtuman järjestämiseen
- Korvasi ennakkoon ilmoitetuista kohtuullisista korvauksista 85 %
- Tapahtumanjärjestäjä oli sitoumuksen piirissä, jos sen vuoden 2019 arvonlisäverollinen liikevaihto ylitti 150 000 €
- Koski yleisötapahtumia aikavälillä 1.6.2021–7.12.2021

Tapahtumatakuun hakuaika oli 1.6.2021–31.8.2021.³⁵

30 Tämä edellytti kuitenkin, että tukikauden palkkakulut ja muut kulut olivat vähintään 2 000 €.

31 Tartuntatautilain (1227/2016) tai majoitus- ja ravintolatoiminnasta annetun lain (308/2006) perusteella.

32 Aiemman 220 toimialan sijaan (nimetty asetuksessa 1028/2020) tuen piiriin määräytyi 180 toimialaa.

33 <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/korvaus-ja-vahinkopalvelut/yritysten-kustannustuki-kolmas-kierros/>

34 Laki on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa 31 päivänä toukokuuta 2021 ja astui voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2021. Lakiin liittyvät Hallituksen esitys HE 79/2021, Talousvaliokunnan mietintö TaVM 15/2021 sekä Eduskunnan vastaus EV 67/2021.

35 <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/korvaus-ja-vahinkopalvelut/tapahtumatakuu/>

5. Kustannustuki IV

Neljäs kustannustukikierros perustui Lakiin yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta (609/2020).³⁶ Lain tuomia keskeisiä muutoksia olivat:

- Tukikausi oli 3/2021–5/2021
- Luotto- ja rahoituslaitokset poistettiin tuen piiristä
- Liikevaihtoon liittyvissä vertailuissa vertailuajankohta tai normaaliajan liikevaihto perustui lähtökohtaisesti vuoden 2019 liikevaihtoihin (kahden vuoden takaiseen), aikaan ennen pandemiaa
- Tartuntatauti lain (1227/2016) tai majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) perusteella suljetun toiminnan tappioista maksettiin 70 prosenttia sulkemisajalta. Tappioita tarkasteltiin konserniin kuuluvien yritysten osalta konsernitasolla.

Tuen haku aika oli 17.8.2021–30.9.2021.³⁷

6. Kustannustuki V

Viides kustannustukikierros perustui Lakiin yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta (1062/2021).³⁸ Lain tuomia keskeisiä muutoksia olivat:

- Tukikausi oli 6/2021–9/2021
- Kohdensi tukea rajoitusten häiritsemille toimialoille (majoitus-, ravintola- ja tapahtuma-ala)
- Muilta osin jatkaa aiempaa kustannustukea

Tuen haku aika oli 21.12.2021–18.2.2022.³⁹

36 Laki on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa 30 päivänä kesäkuuta 2021 ja astui voimaan 1 päivänä heinäkuuta. Lakiin liittyvät Hallituksen esitys HE 97/2021, Talousvaliokunnan mietintö TaVM 18/2021 sekä Eduskunnan vastaus EV 110/2021. Lakiin liittyvä Valtioneuvoston asetus (750/2021) julkaistiin 13 päivänä elokuuta 2021 ja se astui voimaan 16 päivänä elokuuta 2021. Asetuksen liitteessä lueteltiin 221 toimialaa aiemman (339/2021) 180 sijaan.

37 <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/korvaus-ja-vahinkopalvelut/yritysten-kustannustuki-neljas-kierros/>

38 Laki on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa 8 päivänä joulukuuta 2021 ja astui voimaan 15 päivänä joulukuuta. Lakiin liittyvät Hallituksen esitys HE 207/2021, Talousvaliokunnan mietintö TaVM 33/2021 sekä Eduskunnan vastaus EV 183/2021.

39 <https://www.valtiokonttori.fi/palvelu/yritysten-kustannustuki-5/>

7. Kustannustuki VI

Kuudennen kustannustukikierroksen hakuaika on alkamassa 26.4.2022.⁴⁰ Hakuun liittyvä tukikausi tulee olemaan aikaväli 12/2021–2/2022.

Taulukossa 4 havainnollistetaan kustannustukiin liittyvien tukikausia ja hakuaikoja.

Taulukko 4. Kustannustukien tukikausien ja hakuaikojen ajoitukset.

VUOSI 2020	1/2020	2/2020	3/2021	4/2020	5/2020	6/2020	7/2020	8/2020	9/2021	10/2020	11/2020	12/2020
TUKIKAUSI				TUKI I		TUKI II					TUKI III	
HAKUAIKA							7.7.2020– 31.8.2020					
VUOSI 2021	1/2021	2/2021	3/2022	4/2021	5/2021	6/2021	7/2021	8/2021	9/2021	10/2021	11/2021	12/2021
TUKIKAUSI	TUKI III		TUKI IV			TUKI V						
HAKUAIKA	21.12.2020 –26.2.2021				27.4.2021– 23.6.2021			17.8.2021– 30.9.2021				
TUKIKAUSI						TAPAHTUMATAKUU						
HAKUAIKA						1.6.2021–31.8.2021						
VUOSI 2022	1/2022	2/2022	3/2022									
TUKIKAUSI	TUKI VI											
HAKUAIKA	21.12.2021– 18.2.2022											
TUKIKAUSI	SULKEMISKORVAUS											
HAKUAIKA												

40 <https://www.valtiokonttori.fi/palvelu/yritysten-kustannustuki/>

4.3 Aineisto

Kustannustuen vaikutusten arvioinnissa hyödynnämme useita Tilastokeskuksen valmisaineistoja. Tutkimuksen kannalta keskeiset yritystukitiedot löytyvät neljännesvuositason tietoja sisältävästä yritystukitietoaineistosta (FIRM_SUBSID).⁴¹ Konkurssi- ja yrityssaneerausaineisto (FIRM_BANKR) puolestaan sisältää sekä konkursseihin että yrityssaneerauksiin liittyviä tietoja päivän tarkkuudella niin näihin liittyvistä hakemustiedoista kuin päätöstiedoista aikavälillä Q2/2020–Q2/2021. Tilinpäätösaineisto (FIRM_FSS) sisältää kattavasti yritysten tilinpäätöksiin liittyvät vuoden 2020 tiedot. Arvonlisäveroaineisto (FIRM_VAT) sisältää yritysten kuukausitasoisten arvonlisäverotukseen liittyvien tietojen lisäksi muun muassa liikevaihtotiedot ja palkkasummatiedot aikaväliltä 1/2020–9/2021. Kuukausitason liikevaihtotietoja hyödynnetään erityisesti määriteltäessä ne yritykset, joille liikevaihtomuutos on antanut oikeuden kustannustuen saamiselle ja toisaalta sellaiset yritykset, jotka ovat juuri jääneet kustannustuen myöntämisedellytysten ulkopuolelle.

Taulukossa 5 havainnollistetaan analyysissä käytetyt aineistot, muuttujat ja niiden kuvaukset. Yritystukiaineisto (FIRM_SUBSID) sisältää Valtiokonttorin myöntämien kustannustukitietojen lisäksi myös muita yritystukitietoja. Ne sisältävät suoriin tukiin liittyviä tietoja niin Business Finlandin, TEM:n kuin MMM:n myöntämistä tuista sekä ravintola-alalle myönnettyistä tuista. Tukien osalta aineistossa on 114 543 yritys kohtaista neljännesvuosittaista tietoa vuonna 2020 maksetuista yritystuista. Vuonna 2020 kustannustukea sai aineiston perusteella 4 501 eri yritystä.

Konkurssi- ja yrityssaneerausaineisto (FIRM_BANKR) pitävät sisällään tietoja aikavälillä huhtikuu 2020 – kesäkuu 2021. Konkurssihakemuksia aineistossa on aineistossa yhteensä 2 882.⁴² Yrityssaneeraushakemuksia on aineistossa yhteensä 448.⁴³ Tilinpäätösaineisto (FIRM_FSS) sisältää Suomessa toimivien yritysten vuoden 2020 tilinpäätöstiedot yhteensä 368 909 yritykseltä. Arvonlisäveroaineisto (FIRM_VAT) sisältää kuukausitason tietoja arvonlisäveroista, liikevaihtoista ja palkkasummista, ja sisältää 6 867 762 havaintoa vuodelta 2019 ja 10 066 882 havaintoa aikaväliltä tammikuu 2020 – syyskuu 2021.

41 Nämä tiedot ovat meillä käytössä vuoteen 2020 asti. Ennen vuotta 2020 käytössämme ovat vuositaso tukitiedot.

42 Nämä ovat 1 651 eri yritykseltä. Konkurssilakia muutettiin väliaikaisesti lailla (Laki konkurssilain 2 luvun 3§:n väliaikaisesta muuttamisesta; 291/2020) 1.5.2020 alkaen (<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200291>). Viimeksi lakia muutettiin (14/2021) 1.2.2022 alkaen (<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210014>). Konkurssilain poikkeukset poistuivat helmikuussa 2021.

43 Nämä ovat 260 eri yritykseltä.

Taulukko 5. Analyysissä käytetyt aineistot, muuttujat ja niiden kuvaukset.

Aineisto	Muuttuja	Kuvaus
FIRM_SUBSID	syrtun	Suojattu yritystunnus
	vuosi	Vuosi
	kvartaali	Vuosineljännes
	kustannustuki	Valtiokonttorin maksaman kustannustuen suuruus
	tuma_tek	Business Finlandin maksamat suorat tuet
	tuma_temktm	TEM/KTM:n maksamat suorat tuet
	tuma_tem	TEM:n maksamat suorat tuet
	ravintola_ma	Ravintola-alalle maksetut suorat tuet
FIRM_BANKR (konkurssit)	syrtun	Suojattu yritystunnus
	SAAPV1	Hakemuksen saapumisvuosi
	SAAPV3	Hakemuksen saapumiskuukausi
FIRM_BANKR (yrityssaneeraukset)	syrtun	Suojattu yritystunnus
	SAAPV1	Hakemuksen saapumisvuosi
	SAAPV3	Hakemuksen saapumiskuukausi
FIRM_FSS	syrtun	Suojattu yritystunnus
	vuosi	Vuosi
	TilikTulos	Tilikauden voitto (tappio)
	Liiketulos	Liiketulos (EBIT)
	Kayttokate	Käyttökate (EBITDA)
	ku_HenkilostoYht	Henkilöstökulut yhteensä
	Tol2008Vuosi	Toimiala (TOL 2008)
FIRM_VAT	syrtun	Suojattu yritystunnus
	vuosi	Vuosi
	kuukausi	Kuukausi
	Liikevaihto	Kuukausittainen liikevaihto
	Palkkasumma	Kuukausittainen palkkasumma
	AlvJakso	Arvonlisäverotietojen ilmoitusjakso

4.4 Analyysi

Käytettävissä oleva yritystukiaineisto sisältää tukitietoja vuoden 2020 loppuun, mikä mahdollistaa kustannustukien vaikutusten arvioinnin vain ensimmäisen kustannustukikierroksen osalta.⁴⁴ Perustamme arviomme kustannustukien vaikutuksista vertailuun tukea saaneiden yritysten ja niiden kanssa samanlaisten tukea saamattomien yritysten välillä. Hyödynnämme erityisesti yrityskohtaista liikevaihtorajaa, joka määrittää kustannustuen myöntöedellytyksen: kustannustuen saamiseen vaadittiin yli 30 prosentin liikevaihdon lasku verrattuna vertailuajankohtaan. Vertailua tehdään samanlaisten yritysten välillä, joista toiset ovat hieman rajan yläpuolella ja toiset hieman sen alapuolella. Tarkastelemme kustannustuen vaikutusta yritysten liikevaihtoon, palkkasummaan, kannattavuuteen, konkurssiin ja yrityssaneerauksiin.

Käytämme difference-in-differences (DD) estimointimenetelmää, jossa verrataan selitettävän muuttujan (Y) suhteellista muutosta tukea saaneen yritysjoukon osalta vastaavaan muutokseen niiden yritysten osalta, jotka eivät saaneet tukea.⁴⁵ Estimointi toteutetaan yhtälön 1 havainnollistamalla regressiomallilla, jossa yhtälön vasemmalla puolella on yrityksen i muuttujan Y suhteellinen muutos kahden ajanhetken välillä. Muuttuja TR_i saa arvon 1, jos yritys i on saanut kustannustukea ja on nolla muutoin. Identifikaatio-oletusten pätiessä parametri γ kertoo tuen kausaali vaikutuksen. Yksi keskeinen identifikaatio-oletus on se, että kustannustukea saaneiden yritysten kehitys olisi ollut ilman tukea samanlaista kuin niiden, jotka eivät sitä saaneet. Toiseksi yritykset eivät ole saaneet vaikuttaa omilla toimillaan siihen ovatko olleet oikeutettuja tukeen vai eivät.

$$\Delta Y_i / Y_i = \gamma TR_i + \beta X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

Kontrollimuuttujina regressiossamme (muuttujassa X) käytämme niin yrityksen toimialaa, muiden yritystukien saamista kuin yrityksen kokoa kuvaavaa mittaa (henkilöstökulut). Kontrollimuuttujien sisällyttäminen regressioon palauttaa arvion vertailuun tukea saaneiden yritysten ja ilman tukea jääneiden, mutta muuten samanlaisten yritysten välille.

44 Kustannustuen toisen kierroksen hakuaika ehti olla vuoden 2020 puolella auki vain 11 päivää (21.12.–31.12.2020) ja tästä syystä vain murto-osa toisen kierroksesta tukea saavista oli ehtinyt saada sitä vuoden 2020 puolella.

45 Tarkastellessamme suhteellista muutosta rajaudumme tarkasteluun, jossa ovat mukana vain ne yritykset, joiden liikevaihto on ollut positiivinen (kesäkuussa 2020). Muut tarkasteluissa tehdyt yritysjoukon rajaukset on kuvattu taulukossa 6. Tulosten yleistettävyyden osalta on syytä pitää mielessä, että ne koskevat rajattua joukkoa. Toisaalta rajaukset on tehty juuri siitä syystä, että tälle joukkoa tarkasteltaessa löytyy tutkimusasetelma, jolla vaikutusta voidaan arvioida. Liikevaihdon osalta tarkastelut perustetaan vertailulle juuri ja juuri tukea saaneiden yritysten ja juuri ja juuri sitä saamatta jääneiden yritysten välille.

Lisäksi rajaamalla tarkastelun yrityksiin, jotka olivat lähellä mainittua liikevaihtorajaa, vertailumme kohdistuu samanlaisiin yrityksiin, jotka olivat lähellä saada tukea.

Aloitamme tarkastelemalla kustannustuen vaikutusta yritysten liikevaihtoon. Kustannustuen ensimmäisen kierroksen hakuaika alkoi 7.7.2020 ja päättyi 31.8.2020, joten tämän tuen saaminen ei ole voinut vaikuttaa vuoden 2020 kesäkuun liikevaihtoon ja sen saaminen on kohdistunut valtaosin vuoden kolmannelle neljännekselle (Q3/2020).⁴⁶ Tästä syystä ensimmäinen arviomme kustannustuen vaikutukselle liikevaihtoon perustuu liikevaihdon suhteelliseen muutokseen kesäkuun 2020 (6/2020) ja joulukuun 2020 (12/2020) välillä ja vertailuun vuoden 2020 kolmannelle neljännekselle kustannustukea saaneiden ja sitä ilman jääneiden yritysten välillä.⁴⁷ Liikevaihtotarkasteluissa käytetyn yritysjoukon rajaukseen käytetyt tiedot on kuvattu tarkemmin taulukossa 6.

Liikevaihtotarkasteluiden osalta tarkastelemme yrityksiä, joiden kesäkuun 2020 liikevaihto on ollut positiivinen ja vertailukauden (3–6/2019) keskimääräinen liikevaihto välillä (20 000 €, 10 000 000 €). Yritykset, joiden liikevaihtomuutokset ovat hyvin suuria⁴⁸ on rajattu tarkastelun ulkopuolelle, samoin yritykset, joilla on puuttuvia tuloksiin liittyviä tietoja. Vertaillaksemme mahdollisimman samankaltaisen liikevaihtokehityksen omaavia yrityksiä keskitymme yrityksiin, joiden liikevaihto on laskenut vähintään 10 %, mutta

46 Hakuajankohdan vuoksi kustannustuen saamisen ei pitäisi olla juurikaan vaikuttanut yrityksen toimintaan ennen heinäkuuta 2020, vaikka tukeen liittyvä valmistelu onkin ollut käynnissä ja mahdollisesti joidenkin yritysten tiedossa jo ennen niiden voimaantuloa. Tieto tulevasta mahdollisesta kustannustuesta on voinut muuttaa yritysten toimintaa esimerkiksi siten, että yritys on jättänyt konkurssihakemuksen tekemättä, koska tietää mahdollisuudesta saada tukea lähitulevaisuudessa. Emme kuitenkaan havaitse kustannustuella olleen vaikutusta yritysten konkurssiin hakeutumisissa. Liikevaihtoon liittyen muutos yritysten kannustimissa ei vaikuta olevan yhtä vahva. Olettaen, että yritys toteuttaa ensimmäisenä kaikin tuottavimmat projektinsa, on mahdollista, että tieto kustannustuesta olisi lisännyt liikevaihtoa, koska uusia projekteja olisi päätetty aloittaa tulevan tuen ansiosta. Toisaalta tieto tuen valmistelusta ja mahdollisuudesta kuulua sen piiriin on kannusteiden osalta erilainen kuin varma tieto tuen saamisesta ja sen suuruudesta. Myös jälkimmäisessä tapauksessa kustannustuen vaikutus kannusteisiin olisi mitä luultavimmin enimmillään pieni. Tästä syystä, vaikka tunnistamme yrityksillä mahdollisuuden tukea ennakoiviin toimiin, emme näe niillä suurta merkitystä yritysten kannustimiin ja tätä kautta niiden liikevaihtoihin ennen kustannustuen saamista.

47 Tarkasteluissa rajoitamme yritysjoukon niihin yrityksiin, joille kesäkuun 2020 liikevaihto on positiivinen, vertailukauden (3–6/2019) keskimääräinen liikevaihto ylittää keskimäärin 20 000 €, mutta on alle 10 M€, tukikauden ja vertailukauden liikevaihdon muutos on välillä (-50 %, -10 %), yrityksellä ei ole puuttuvia tulokseen liittyviä tietoja, ja liikevaihtomuutokset kesäkuun ja joulukuun 2020 välillä ovat välillä (-1000 %, 1000 %). Kustannustukea saaneita yrityksiä on tässä joukossa 576 kpl.

48 Näin varmistetaan, että tuloksia eivät aja yksittäiset hyvin suuret vaihtelut (outlierit).

enintään 50 %.⁴⁹ Tätä kautta vertailu perustetaan yritysryhmien välille, joista toinen on juuri ja juuri saanut kustannustukea, ja toinen on juuri ja juuri jäänyt sen ulkopuolelle.⁵⁰ Myös tulosten yleistettävyyden osalta on syytä pitää mielessä, että ne koskevat rajattua joukkoa. Toisaalta rajaukset on tehty juuri siitä syystä, että tätä joukkoa tarkasteltaessa löytyy tutkimusasetelma, jolla vaikutusta voidaan arvioida.

Taulukko 6. Tarkasteltavan yritysryhmän rajaukset.

Yrityksen kesäkuun 2020 liikevaihto > 0
Vertailukauden keskimääräinen liikevaihto (3–6/2019) > 20 000 €
Vertailukauden keskimääräinen liikevaihto (3–6/2019) < 10 000 000 €
Tukikauden ja vertailukauden liikevaihdon muutos välillä (-50 %, -10 %)
Yrityksellä ei ole tulokseen liittyviä puuttuvia tietoja
Liikevaihdon muutokset kesäkuun ja joulukuun (marraskuun) 2020 välillä (-1 000 %, + 1 000 %)

Taulukossa 7 kuvataan regressiotulokset kustannustuen vaikutuksesta yritysten liikevaihtoon. Taulukon kolme ensimmäistä saraketta perustuvat kesäkuun 2020 (6/2020) ja joulukuun 2020 (12/2020) liikevaihtojen väliseen vertailuun. Taulukosta havaitaan, että kustannustuen saamisen vaikutus on positiivinen kaikilla eri spesifikaatioilla. Ensimmäisessä sarakkeessa on kontrollimuuttujina vain toimialat⁵¹, toisessa sarakkeessa niiden lisäksi myös muun yritystuen saaminen⁵² ja kolmannessa näiden lisäksi myös yrityksen kokoa

49 Tämä valinta tarkoittaa sitä, että vertailemme liikevaihtoja niiden yritysten osalta, joiden liikevaihto on tukikautena (4–5/2020) laskenut vertailukauteen (3–6/2019) verrattuna 30–50 % niihin, joiden liikevaihto on laskenut tänä aikana 10–30%. Vaikutusta arvioitaessa tarkastelemme liikevaihdon kehitystä alkaen kesäkuusta 2020, joka on mainitun tukikauden jälkeen, joten tukikauteen liittyvä liikevaihdon lasku ei ole vaikutusarviointiin liittyvällä aikavälillä, eikä näin ole häiritsemässä arviointia. Tähän liittyen keskeinen oletus liittyy siihen, nähdäänkö tukikauden lasku pysyvänä muutoksena vai väliaikaisena (eli oletetaanko liikevaihdon palautuvan jollain aikavälillä takaisin aiemmalle tasolle). Tarkasteluissa tämän katsotaan olevan pysyvä.

50 Olisi mahdollista pienentää liikevaihtomuutoksiin perustuvaa rajaa saadaksemme vertailuun vielä tarkemmin samanlaisia yrityksiä, mutta tällöin havaintomäärät muodostuisivat vielä nykyistä pienemmiksi.

51 Toimialaluokitus on tehty TOL2008-luokituksen mukaisen karkeimman luokittelun mukaisesti (A Maatalous, metsätalous ja kalatalous, B Kalatalous ja louhinta, jne.).

52 Teimme tarkastelut myös rajautuen niihin yrityksiin, jotka eivät ole saaneet muita tukia. Kontrollioimalla toimiala ja yrityksen koko saamme tuloksen, jonka mukaan kustannustukea saaneiden yritysten liikevaihto kasvoi 10,0 % enemmän verrattuna muihin yrityksiin (p-arvo kertoimelle 0,098). Tämä tulos perustuu 12 784 havaintoon.

kuvaava henkilöstökulujen määrä. Valittujen kontrollimuuttujien avulla vertailu perustuu efektiivisesti samalla toimialalla toimivien samankokoisten ja vastaavasti muita tukia saaneiden yritysten välille, joista toiset ovat olleet juuri ja juuri oikeutettuja kustannustukeen ja toiset eivät. Taulukon kolmen ensimmäisen sarakkeen perusteella arviot kustannustuen vaikutuksesta yritysten liikevaihtoon vaihtelevat 11,5 %:n ja 12,4 %:n välillä. Kustannustukea saaneiden yritysten liikevaihtomuutos on siis noin 12 % suurempi kuin muilla samoilla toimialoilla toimivien ja samankokoisten yritysten liikevaihtomuutokset.

Taulukon kolme viimeistä saraketta kertovat vastaavat tulokset, kun vertaillaan liikevaihdon suhteellista muutosta ajankohtien kesäkuu 2020 (6/2020) ja marraskuu 2020 (11/2020) välillä.⁵³ Nämä tulokset ovat hyvin samanlaiset edellisten tulosten kanssa. Kustannustukea saaneiden yritysten liikevaihtomuutos on noin 13 %–14 % suurempi kuin muilla samoilla toimialoilla toimivien ja samankokoisten yritysten liikevaihtomuutokset (kaikkien kontrollien kanssa 13,8 %).⁵⁴

Taulukko 7. Kustannustuen vaikutus yrityksen liikevaihtoon.

	6/2020 vs. 12/2020			6/2020 vs. 11/2020		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kustannustuki Q3/2020 (0/1)	0.115* (0.049)	0.121* (0.049)	0.124* (0.049)	0.127** (0.040)	0.135*** (0.040)	0.138*** (0.040)
Toimiala-dummit	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ
Muu tuki (0/1)	EI	KYLLÄ	KYLLÄ	EI	KYLLÄ	KYLLÄ
Yrityksen koko (henkilöstö)	EI	EI	KYLLÄ	EI	EI	KYLLÄ
Havainnot	20 596	20 596	20 596	20 724	20 724	20 724

Taulukossa "*" vastaa 5 %:n, "***" 1 %:n ja "****" 0,1 %:n merkitsevyytasoa.

53 Kustannustuen toinen kierros ei ole voinut vaikuttaa yritysten marraskuun toimintaan, koska sen hakuaika avautui vasta 21.12.2020 (ja vain murto-osa yrityksistä on ehtinyt saada tukea tätä kautta joulukuussakaan). Tulosten samanlaisuus edellisen vertailun kanssa viittaa siihen, että toisen kustannustukierroksen kautta saadut tuet eivät juurikaan vaikuta kontrolliryhmään.

54 Teimme tarkastelut myös rajautuen niihin yrityksiin, jotka eivät ole saaneet muita tukia. Kontrollioimalla toimiala ja yrityksen koko saamme tuloksen, jonka mukaan kustannustukea saaneiden yritysten liikevaihto kasvoi 13,3 % enemmän verrattuna muihin yrityksiin (p-arvo 0,008). Tämä tulos perustuu 12 878 havaintoon.

Taulukon viimeisen sarakkeen mukaan kustannustukea saaneiden yritysten liikevaihto kasvoi keskimäärin 13,8 % enemmän kuin vertailuryhmän.⁵⁵ Tuloksen taustalla on 20 724 yritystä, joista kustannustukea vuoden 2020 kolmannella neljänneksellä sai 576 yritystä. Näiden kustannustukea saaneiden yritysten vuoden 2020 kesäkuun keskimääräinen liikevaihto oli 139 037 €, johon 13,8 % kasvu vastaa 158 224 €:n kuukausittaista liikevaihtoa, eli 19 187 €:n kasvua kuukausittaisessa liikevaihdossa. Emme pyri ekstrapoloimaan tätä kuukausitason koronapandemian aikana tekemääme arviota vuositasolle, koska emme tiedä kuinka liikevaihdot kehittyvät tarkasteluperiodin jälkeen. Erityisesti emme tiedä jäävätkö liikevaihdot pysyvästi eri tasoille kustannustukea saaneiden ja sitä saamatta jääneiden yritysten välillä. On mahdollista, että kustannustukea saamatta jääneiden yritysten liikevaihdot ottavat tukea saaneiden liikevaihtoeron kiinni. Toisaalta on mahdollista, että liikevaihtojen tasoero jää pysyväksi.

Toisena vaihtoehtona voidaan liikevaihdon muutoksen perustaksi ottaa vuoden 2019 tiedot. Mainittujen yritysten vuoden 2019 keskimääräinen liikevaihto oli 2,069M€, johon 13,8 % kasvu vastaisi 2,354M€ vuotuista liikevaihtoa, eli 285 000 € vuositason liikevaihdon kasvua. Tätä kautta saadaan kuukausitason liikevaihtomuutoksen arvioksi 23 750 €. Vertailun vuoksi mainittakoon, että liikevaihtokasvun saavuttamiseksi tarkastellun yritysjoukon keskimääräinen kustannustuki oli 20 737 € kustannustukea saaneiden osalta.

Seuraavaksi teemme liikevaihtotarkastelut hyödyntäen toimialakohtaisia tietoja. Taulukon 8 ensimmäisessä sarakkeessa kuvaamme toimialakohtaisten regressioiden perusteella saadut regressiokertoimet. Nämä on muodostettu estimoimalla taulukon 7 regressiomalli jokaiselle toimialalle erikseen. Jokaisessa regressiossa kontrolloidaan muun tuen saaminen sekä yrityksen koko, ja arviot perustetaan kesäkuun 2020 ja marraskuun 2020 väliseen liikevaihtojen vertailuun. Taulukosta havaitaan, että toimialoista (H) kuljetuksen ja varastoinnin osalta kustannustuen vaikutus on positiivinen 0,1 % merkitsevyytasolla ja muun palvelutoiminnan kohdalla 10 % merkitsevyytasolla. Myös piste-estimaatin suuruuden mukaan kuljetuksen ja varastoinnin toimialalla kustannustuen vaikutus liikevaihtoon näyttää olevan suhteellisesti huomattava. Kuljetuksen ja varastoinnin toimialalla muutosta voi olla osaltaan ajanut kaupan alan laajentuminen esimerkiksi ruokakauppaostosten kotiin-kuljetuksissa. Kustannustukea saaneille yrityksille on voinut tarjoutua paremmat edellytykset päästä hyötymään tästä toiminnan kasvusta verrattuna muihin toimialan yrityksiin. Muilla kuin kuljetuksen ja varastoinnin sekä muun palvelutoiminnan toimialoilla kertoimet eivät ole tilastollisesti merkitseviä, mikä osaltaan johtuu otoskoon pienentymisestä toimialajaottelun vuoksi.

⁵⁵ Keskimääräiset liikevaihdon suhteelliset muutokset olivat 27,4 % kustannustukea saaneiden yritysten joukossa ja 17,7 % muiden tarkastelujen yritysten joukossa (luvut puhtaita keskiarvoja, eli eivät kontrolloi muita muuttujia).

Taulukko 8. Kustannustuen vaikutus yrityksen liikevaihtoon – Toimialatarkastelu.

	DD- kerroin	Tuki- yrityksiä	Liike- vaihto 6/2020	TALA liikev. 6/2020	Muutos/ yritys 6/2020	Liike- vaihto 2019	TALA liikev. 2019	Muutos/ yritys 2019
C Teollisuus	0.0198 (0.1063)	85	174 560	14 837 600	34 615	2 589 003	220 065 255	513 399
F Rakentaminen	-0.1291 (0.2427)	18	200 880	3 615 840	-25 934	2 404 806	43 286 508	-310 460
G Tukku- ja vähittäiskauppa; moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus	0.0707 (0.0624)	180	145 860	26 254 800	10 312	2 108 341	379 501 380	149 060
H Kuljetus ja varastointi	0.8506*** (0.1191)	57	93 770	5 344 890	79 761	1 864 075	106 252 275	1 585 582
I Majoitus- ja ravitsemistoiminta	0.0778 (0.1247)	26	121 668	3 163 368	9 466	1 571 692	40 863 992	122 278
J Informaatio ja viestintä	-0.3526 (0.3093)	10	46 763	467 630	-16 489	746 056	7 460 560	-263 059
L Kiinteistöalan toiminta	0.0714 (0.1654)	22	150 746	3 316 412	10 763	1 591 980	35 023 560	113 667
M Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	0.0221 (0.2120)	26	147 460	3 833 960	3 259	2 030 390	52 790 140	44 872
N Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	0.0707 (0.1037)	82	160 487	13 159 934	11 346	2 734 771	224 251 222	193 348
Q Terveys- ja sosiaalipalvelut	0.3714 (0.2405)	13	68 636	892 268	25 491	614 853	7 993 089	228 356
R Taiteet, viihde ja virkistys	-0.0138 (0.3183)	16	70 494	1 127 904	-973	959 847	15 357 552	-13 246
S Muu palvelutoiminta	0.1891' (0.1136)	33	82 384	2 718 672	15 579	1 107 526	36 548 358	209 433
Kustannustuki- yritykset		568		78 733 278	19 439		1 169 393 891	325 701

Taulukossa "****" vastaa 0,1 %:n merkitsevyydestä ja "'''" 10 %:n merkitsevyydestä.

Taulukon toisessa sarakkeessa kuvataan tarkasteltujen kustannustukiyritysten lukumäärät toimialoittain. Näitä yrityksiä on yhteensä 568 kpl.⁵⁶ Muut taulukossa kuvatut asiat ovat keskimääräiset ja toimialatasoiset yhteenlasketut liikevaihdot sekä yritystä kohden kustannustuen seurauksena tapahtuva liikevaihdon muutos (jokainen näistä erikseen kesäkuulle 2020 ja vuodelle 2019).

Hyödyntämällä toimialakohtaisia regressiokertoimia yhdessä toimialan kokonaisliikevaihdon kanssa muodostamme toimialoittaiset liikevaihtomuutokset, jotka yhteen laskemalla antavat arvion liikevaihdon muutoksesta kokonaisuudessaan tarkasteltavien yritysten osalta (erikseen 6/2020 ja 2019). Vuoden 2020 kesäkuun liikevaihtotietojen perusteella saadaan näin muodostetuksi arvioksi keskimääräiselle liikevaihdon muutokselle kuukausitasolla 19 439 euroa. Tämä vastaa 14,0 % kasvua kustannustuen seurauksena. Vuoden 2019 liikevaihtotietojen kautta muodostetuksi arvioksi saadaan puolestaan 15,8 % liikevaihdon kasvu.

Seuraavaksi teemme vastaavat tarkastelut yritysten palkkasummille. Näiden tarkastelujen tulokset kuvataan taulukossa 9.⁵⁷ Taulukon luvuista mikään ei ole tilastollisesti merkitsevä, joten tulosten perusteella kustannustuella ei havaita minkäänlaista vaikutusta yritysten palkkasummaan.⁵⁸ Yksi mahdollinen selitys tähän on työmarkkinoiden jäykkyydet, kuten irtisanomissuoja. Lisäksi on mahdollista, että palkkasummassa ei näy vaikutusta tarkastellulla rajatulla yritysjoukolla.⁵⁹

Taulukko 9. Kustannustuen vaikutus yrityksen palkkasummaan.

	6/2020 vs. 12/2020			6/2020 vs. 11/2020		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kustannustuki Q3/2020 (0/1)	-0.038 (0.041)	-0.038 (0.041)	-0.027 (0.041)	-0.004 (0.040)	-0.014 (0.031)	-0.002 (0.031)
Toimiala-dummyt	EI	KYLLÄ	KYLLÄ	EI	KYLLÄ	KYLLÄ
Muu tuki (0/1)	EI	EI	KYLLÄ	EI	EI	KYLLÄ
Havainnot	17 840	17 840	17 840	17 923	17 923	17 923

56 Raportoimme tulokset niiden toimialojen osalta, joiden tulokset perustuvat vähintään viiden yrityksen tietoihin. Tästä syystä tarkasteltavia yrityksiä on 568 toisin kuin taulukossa 4 (576).

57 Samat kriteerit pätevät tarkastelluille yrityksille muilta osin paitsi aiemman lisäksi myös suuret palkkasummamuutokset on jätetty pois (säilytetty ne, joille muutos (-1 000 %, +1 000 %)).

58 Tarkastelemalla yrityksiä, joilla ei ole muita tukia saadaan taulukon sarakkeita 3 ja 6 vastaavat tulokset -0,01275 (p-arvo 0,79) ja -0,86 (p-arvo 0,62). Tulokset perustuvat 10 438 ja 10 477 havainnolle vastaavasti.

59 Rajaus on kuitenkin tehtävä, jotta saamme vertailukelpoisen tutkimusasetelman. Mainittu rajaus on myös syytä huomioida tulosten yleistettävyyttä mietittäessä.

Seuraavaksi tarkastelemme sitä, kuinka kustannustuki on vaikuttanut yritysten kannattavuuksiin. Yritysten voittojen osalta aineistossa on ainoastaan vuositasoista tietoa, mistä syytä emme voi tehdä yllä tehtyjen liikevaihto- ja palkkasummatarkasteluiden kaltaisia kuukausitason tarkasteluja voitoille. Lisäksi vuositason tarkasteluja varjostaa se, että kustannustukea saaneiden yritysten liikevaihdon (4–5/2020) oli tullut laskea enemmän kuin 30 % vertailukauteen (3–6/2019) verrattuna, mistä syystä myös niiden koko vuoden 2020 ajalta kertyneet voitot ovat luultavasti tätä kautta jo mekaanisesti pienemmät kuin sellaisten, jotka eivät ole saaneet kustannustukea. Tästä syystä myöskään suora vuositason voittojen tai tulosten vertailu ei ole mielekäs. Yritysten kannattavuuteen liittyvien tarkasteluiden osalta kiinnitämme huomiomme siihen, kuinka monen kustannustukea saaneen yrityksen tulos muuttui voitolliseksi kustannustuen vuoksi. Nämä yritykset olisivat olleet ilman kustannustukea tappiolliset, mutta kustannustuen kanssa olivat voitollisia vuonna 2020.

Tarkastelemme kustannustuen vaikutuksia yritysten kolmeen eri voittoon liittyvään mittaan: tilikauden tulokseen, liikevoittoon (EBIT) ja käyttökatteeseen (EBITDA). Tarkastelemme vuonna 2020 *kustannustukea saaneita* yrityksiä, joilla ei ole puuttuvia liikevaihtoon tai tulokseen liittyviä tietoja. Tällaisia yrityksiä on aineistossa 3 969 kpl. Taulukossa 10 kuvataan tappiollisten yritysten määrät ja osuudet kuvailtujen yritysten joukosta.

Taulukko 10. Yritysten voitollisuus ja kustannustuki.

	Tilikauden tulos			Liiketulos (EBIT)			Käyttökate (EBITDA)		
	Vuonna 2020	Ilman tukea	Erotus	Vuonna 2020	Ilman tukea	Erotus	Vuonna 2020	Ilman tukea	Erotus
Tappiollisia yrityksiä (lkm)	1 739	2 399	660	2 094	2 494	400	1 249	1 683	434
Tappiollisia yrityksiä osuus	43.8 %	60.4 %		52.8 %	62.8 %		31.5 %	42.4 %	
Havaintoja	3 969	3 969	3 969	3 969	3 969	3 969	3 969	3 969	3 969

Taulukosta havaitaan, että tarkastelluista vuonna 2020 kustannustukea saaneista yrityksistä 1 739:lla eli 43,8 %:lla tilikauden tulos oli negatiivinen.⁶⁰ Huomioimalla yrityskohtainen kustannustuen suuruus havaitaan, että ilman kustannustukea tilikauden tulos olisi ollut negatiivinen yhteensä 2 399 yrityksellä, eli 660 yrityksen tilikauden tulos on vaihtunut positiiviseksi kustannustuen vuoksi. Kustannustuki on tuonut 27,5 % (=660/2 399) niistä yrityksistä voitollisiksi, jotka olisivat olleet ilman tukea tappiollisia. Liiketuloksen osalta kustannustuki muutti 400 yrityksen tuloksen positiiviseksi vuonna 2020. Tämä vastaa 16 % (=400/2 494) yrityksistä, jotka olisivat olleet tappiollisia ilman kustannustukea. Käyttökate muuttui positiiviseksi kustannustuen vuoksi 434 yrityksen kohdalla. Tämä vastaa 25,8 % (=434/1 683) yrityksistä, jotka olisivat olleet tappiollisia ilman kustannustukea.

Yhteenvedona yritysten voitollisuuden osalta todettakoon, että kustannustuki muutti noin 400–700 yrityksen tuloksen negatiivisesta positiiviseksi vuonna 2020 (riippuen käytetystä voiton mitasta). Tämä vastaa karkeasti joka neljättä tai joka viidettä tarkastelluista kustannustukea saaneista yrityksistä, joille tulos olisi muutoin ollut negatiivinen. Tarkasteltujen 3 969 yrityksen keskimääräinen kustannustuen suuruus on 36 882 €.

Konkurssien ja yrityssaneerausten osalta tarkastelemme yrityksiä, joilla on kesäkuussa 2020 ollut positiivinen liikevaihto, ensimmäiseen kustannustukikierrokseen liittyvän vertailukauden liikevaihto on ollut välillä (20 000 €, 1 000 000 €) ja joille tukikauden liikevaihto on laskenut -50 % – -10 % vertailukaudesta. Aineistossa on 21 166 tällaista yritystä. Näistä 219 (noin 1 % tarkastelluista) on hakenut konkurssiin vähintään kerran ja 76 (noin 0,35 % tarkastelluista) yrityssaneeraukseen vuoden 2021 kahdella ensimmäisellä vuosineljänneksellä.⁶¹ Kustannustukea saaneiden osalta konkurssia hakeneita yrityksiä on 7 kaikkiaan 686 kustannustukea saaneesta tarkastellusta yrityksestä. Vastaavasti konkurssihakemuksia on ilman tukea jääneiltä yrityksiltä 212 kaikkiaan 20 480 kustannustukea ilman jääneestä yrityksestä.

⁶⁰ Tarkastelemme tässä yrityksiä vain vuoden 2020 osalta, koska keskitymme kustannustukiin, joka ajoittui tuolle vuodelle. On kuitenkin mahdollista, että osa mainituista yrityksistä on ollut tappiollisia systemaattisemmin useampanakin vuonna. Tällaisten yritysten toimintaedellytykset ovat kyseenalaisia muulloinkin kuin kriisiaikana, eikä sellaisten tukemiseen ole lähtökohtaisesti perusteita. On kuitenkin luultavaa, että kustannustuki on säilyttänyt myös sellaista yritystoimintaa, joka ei ole elinkelpoinen kriisiajan ulkopuolellakaan. Tämä hidastaa yritysjakauman uudistumista, mutta on hinta, joka joudutaan maksamaan siitä, että saadaan pidettyä normaaliaikoina kannattavat yritykset koronapandemian ajan toiminnassa. Tätä kautta pienennetään todennäköisyyttä niin konkurssiaalloille, massatyöttömyydelle kuin kannattavasti sijoitetun pääoman tuhoutumiselle.

⁶¹ Aikavälillä 4/2020–12/2020 yksikään näistä 21 166 yrityksestä ei ollut hakenut yrityssaneeraukseen eikä konkurssiin.

4.5 Johtopäätökset

Olemme tarkastelleet kustannustuen vaikutuksia yritysten liikevaihtoon, palkkasummaan, kannattavuuteen sekä konkurssi- ja yrityssaneerausriskiin. Tulosten perusteella havaitsemme kuukausitason liikevaihdon kasvaneen vuoden 2020 kesäkuun ja marras-joulukuun välillä kustannustukea saaneilla yrityksillä keskimäärin 13–15 prosenttia enemmän kuin samalla toimialalla toimiva samansuuruinen ja vastaavasti muita yritystukia saanut (kontrolliryhmän) yritys. Tämä vastaa keskimäärin noin 20 000 € suuruista kuukausittaista liikevaihtoa. Muutoksen taustalla on keskimäärin noin 20 000 € suuruinen kustannustuki.⁶⁴

Tulostemme perusteella kustannustuki vaikutti yritysten voitollisuuteen. Niiden kustannustukea saaneiden yritysten osalta, joiden tulos olisi ollut negatiivinen ilman tukea, se muutti karkeasti joka neljännen tai joka viidennen voitolliseksi.⁶⁵ Konkurssien määrään kustannustuella ei puolestaan havaittu olevan vaikutusta. Sen sijaan havaitsemme lievästi näyttöä yrityssaneerausten pienenemisestä kustannustukien seurauksena. Jokaisesta tuhannesta yrityssaneerausta viisi jää arvion mukaan toteutumatta kustannustuen vuoksi.⁶⁶

Valtiokonttorin myöntämien yritysten kustannustukien tarkoituksena on ollut helpottaa Suomessa toimivia yrityksiä COVID19-pandemian aiheuttamissa liiketoimiin liittyvissä vaikeuksissa. Peilaten tähän tavoitteeseen kustannustuki vaikuttaa onnistuneen lisäämään yritysten liikevaihtoa, tekemään osan yrityksistä voitollisiksi ja mahdollisesti pienentämään yrityssaneeraukseen joutumisen riskiä.

64 Verrattuna muihin Pohjoismaihin Suomen kustannustukimalli oli kaikista niukin korvausten osalta.

65 Riippuen siitä mitä tulositettä käytetään, tilikauden tulosta, liikevoittoa (EBIT) vai käyttökattetta (EBITDA). Kustannustukea saaneiden yritysten keskimääräinen vuoden 2020 tuen suuruus oli 36 882 €.

66 Konkurssi- ja yrityssaneerauksissa tarkastellun yritysjoukon keskimääräinen kustannustuki oli 20 820 € niiden yritysten osalta, jotka saivat tukea.

5 Taantuman syvyys ja siitä toipuminen: maiden välinen vertailu

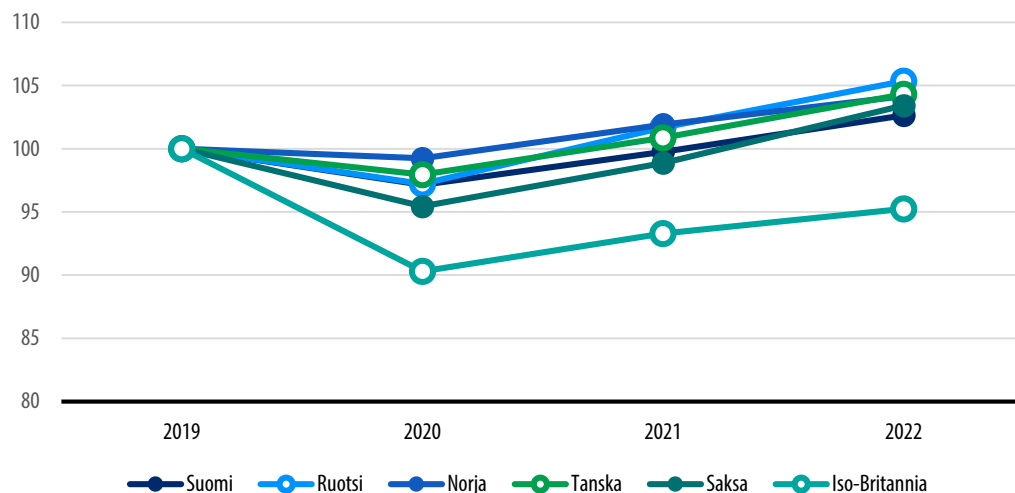
5.1 Makrotaloudellisten indikaattorien vertailu

Raportin tässä luvussa kuvaillaan lyhyesti Suomen ja vertailumaiden makrotaloudellisen tilanteen kehitystä pandemian alusta. Vertailumaiksi on valittu yllä esitetyn luvun tavoin Ruotsi, Norja, Tanska, Saksa sekä Iso-Britannia.

Kuviossa 12 kuvataan valittujen maiden BKT:n kehitystä vuodesta 2019 eteenpäin. Isoa-Britanniaa lukuun ottamatta vuonna 2020 bruttokansantuote laski kaikissa maissa noin 1–5 prosenttia. Ison-Britannian BKT-pudotus oli poikkeuksellisen suuri, lähes 10 prosenttia. Osaselitys huomattavaan pudotukseen pandemian lisäksi lienee myös helmikuussa 2020 tapahtunut Ison-Britannian EU-ero.

Iso-Britanniaa lukuun ottamatta IMF:n syyskuun 2021 ennusteen mukaan kaikkien vertailumaiden ennustetaan saavuttaneen pandemiaa edeltäneen BKT-tason vuoden 2021 loppuun mennessä.

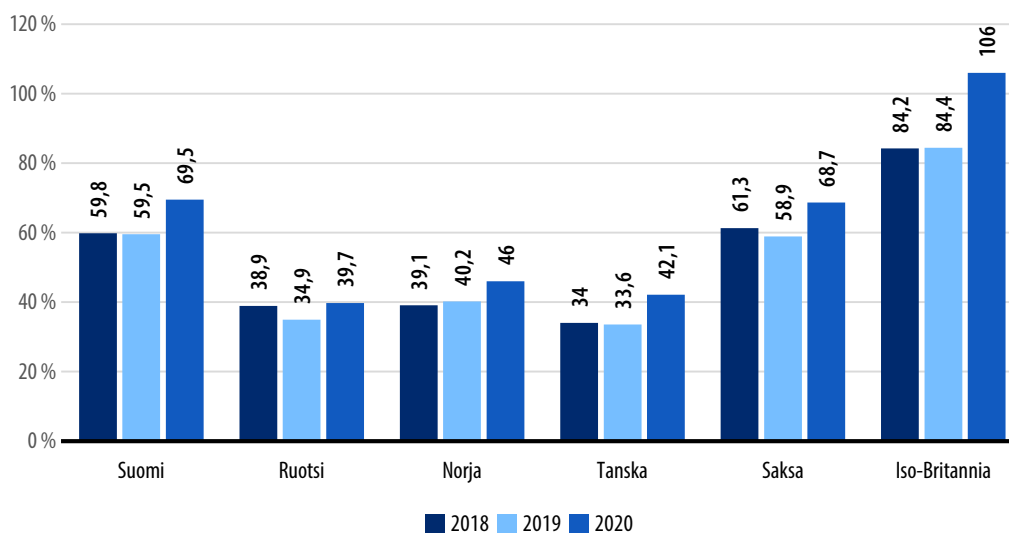
Kuvio 12. BKT:n määrän muutos maittain koronapandemian aikana (Indeksi 2019 = 100); vuosien 2021 sekä 2022 havainnot ovat ennusteita.



Lähde: Euroopan komissio, ennusteet IMF

Yleisesti ottaen kaikkien kehittyneiden kansantalouksien velkatasot nousivat koronakriisin yhteydessä. Kuvion 13 perusteella Suomen velkaantuminen oli suhteessa hyvin samansuuruista kuin vertailumailla (vuoden 2020 valtionvelan kasvoi noin 15 prosenttia vuoteen 2019 verrattuna). Ison-Britannian velka/BKT-suhde kasvoi vuonna 2020 lähes neljänneksellä. Osa tästä vaikutuksesta selittyy kuitenkin poikkeuksellisen suurella BKT:n pudotuksella vuonna 2020.

Kuvio 13. Valtionvelan ja BKT:n suhde maittain.

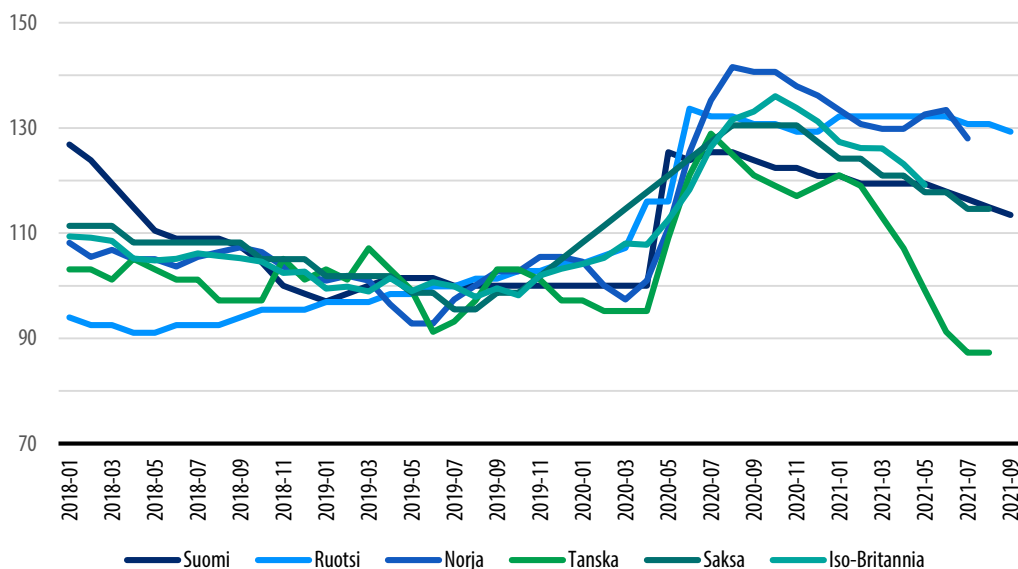


Lähde: Euroopan komissio, Office of National Statistics (Iso-Britannia), Statistik Sentralbyrå (Norja)

Kuviossa 14 havainnollistetaan työttömyysasteen kehitystä valituissa maissa. Kuvion perusteella työttömyysaste nousi tarkastelluissa maissa voimakkaasti huhtikuussa 2020. Ensimmäisen aallon sulkutoimet aiheuttivat huomattavasti suuremman työttömyysasteen kasvun kuin myöhempien pandemia-aaltojen pitkälti yhtä tiukat sulkutoimet. Työttömyysaste on jopa alentunut vuoden 2021 koronasulkujen aikana. Tämä lienee johtunut suurimmalta osin siitä, että yritykset ovat pystyneet sopeutumaan yritystoimintaan pandemia-oloissa. Myös yritystuilla lienee ollut osansa tässä kehityksessä. Työttömyysasteen muutoksilla ja maksetuilla tuilla ei kuitenkaan ole maittaisessa vertailussa yhteyttä.

Yleisesti ottaen työttömyys on kuitenkin jäänyt pandemiaa edeltävää tasoa korkeammalle muissa maissa paitsi Tanskassa, jossa työttömyys laski alle pandemiaa edeltävän tason jo noin vuosi pandemian alkamisen jälkeen.

Kuvio 14. Työttömyysasteen kausi- ja satunnaisvaihtelusta puhdistettu trendi maittain (indeksi 2019 = 100).



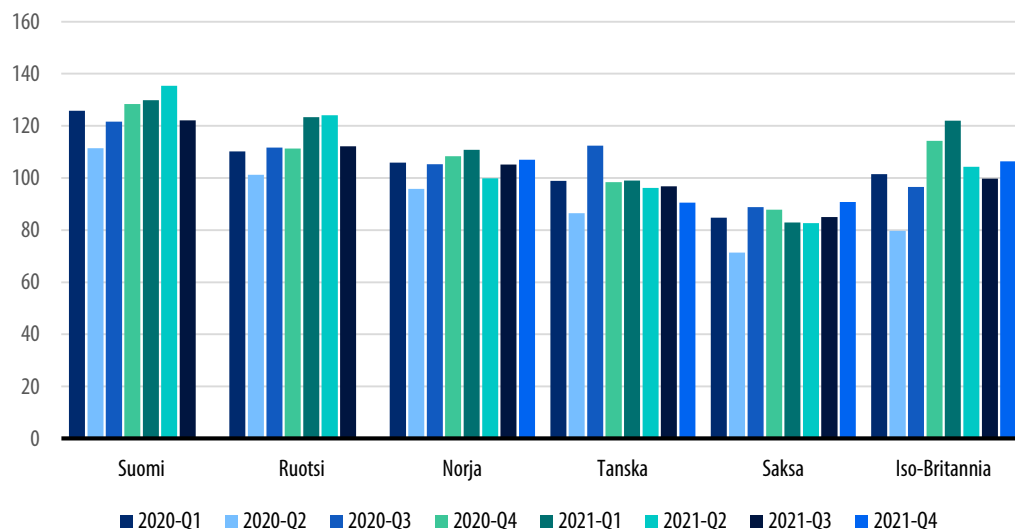
Lähteet: Euroopan komissio, Office of National Statistics (Iso-Britannia), Statistik Sentralbyrå (Norja)

5.2 Yritysten markkinoille tulo ja konkurssit pandemia-aikana

Talouden dynamiikan kannalta keskeinen kysymys on, miten pandemia vaikutti yritysten markkinoille tulon ja niiltä poistumiseen. Kuvioissa 15 ja 16 kuvataan yritysten konkurssien määrän muutosta ja uusien yritysten syntymistä vuosineljänneksittäin. Kuvio on normalisoitu niin, että kunkin indeksin pandemiaa edeltävän viiden edellisen vuoden keskiarvo kyseisellä neljänneksellä vastaa arvoa 100. Iso-Britannian osalta normalisointi tehtiin markkinoille tulleiden uusien yritysten osalta käyttäen kolmen edellisen vuoden keskiarvoa kyseisellä vuosineljänneksellä, koska saatavilla ei ollut vuotta 2017 aiempia tilastotietoja. Alle sadan jäävät indeksin arvot viittaavat yritysten alisyntyvyyteen ja -kuolleisuuteen ja vastaavasti yli sadan olevat lukemat viittaavat ylisyntyvyyteen ja -kuolleisuuteen.

Kuvio 15 havainnollistaa, että Suomessa ja Ruotsissa uusien yritysten määrä ylitti kaikkina vuosien 2020 ja 2021 neljänneksinä viiden aiemman vuoden keskiarvon. Ainoastaan Saksassa uusien yritysten määrä jäi tarkasteluvuosina selvästi pandemiaa edeltäviä vuosia alhaisemmalle tasolle. Vuoden 2020 toisella neljänneksellä pandemian aiheuttaman epävarmuuden ollessa suurimmillaan, uusien yritysten määrä laski myös Norjassa, Tanskassa ja Iso-Britanniassa pandemiaa edeltäviin vastaaviin ajankohtiin verrattuna.

Kuvio 15. Uudet yritykset vuosineljänneksittäin vertailumaissa (Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100).
Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), Tillväxtanalys (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia).

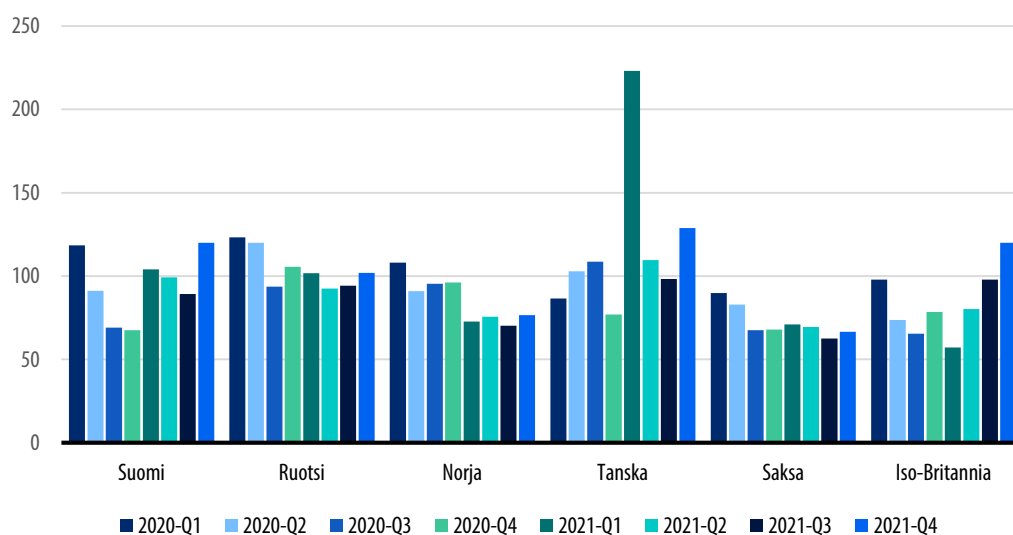


Kuvio 16 kuvaa konkurssien määrää vertailumaissa. Vuoden 2020 ensimmäisellä neljänneksellä konkurssien määrä nousi Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa pandemiaan edeltäviin vuosiin verrattuna. Suomessa konkurssien määrä laski vuoden 2020 muina neljännesvuosijaksoina selvästi pitkän aikavälin keskiarvon alapuolelle. Saksassa konkurssien määrä alitti pandemiaa edeltävien vuosien vastaavien neljännesten keskiarvotason koko tarkasteluajanjakson. Tanskassa on nähtävissä voimakas konkurssipiikki vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä. Suurin osa konkurssiin menneistä yrityksistä oli ns. nollayhtiöitä, joilla ei ole työntekijöitä ja joiden liikevaihto on alle 1 000 000 kr. Konkurssipiikkiä selittäneekin paljolti vuonna 2014 (mikro)yrittäjyyden kannusteena käytetyn ”yrittäjäyhtiön” (Iværksætterselskaber) käyttömahdollisuuden lakkauttaminen alkuvuodesta 2021. Yrittäjäyhtiöt joutuivat joko siirtymään toiseen yhtiömuotoon tai lakkauttamaan toimintansa.

Konkurssien määriä vertaillessa on syytä huomata, että monissa vertailumaissa oli käytössä erityyppisiä konkurssilain muutoksia, jotka rajoittivat velkojan mahdollisuuksia hakea velallinen konkurssiin maksamattomien laskujen takia. Suomessa konkurssilain väliaikainen poikkeus loppui tammikuussa 2021. Norjassa, Saksassa sekä Isossa-Britanniassa velkojan mahdollisuuksia hakea velallinen konkurssiin rajoitettiin suunnilleen samoin ehdoin kuin Suomessa. Erona Suomeen näissä maissa velkoja ei voinut hakea velallista konkurssiin, jos maksukyvyttömyys oli koronapandemian aiheuttama. Suomessa vastaava rajoitetta ei asetettu. Osassa vertailumaista väliaikaiset konkurssilain muutokset ovat jo päättyneet. Suomessa velkoja on pystynyt hakemaan velallisen konkurssiin 31.1.2021 alkaen. Isossa-Britanniassa konkurssilain väliaikaiset muutokset päättyivät joulukuussa

2020, ja Saksassa huhtikuussa 2021. Norjassa tiukennettu konkurssijärjestely päättyi vuoden 2021 lopussa. Missään vertailumaissa ei näy tapahtuneen merkittävää konkurssiaaltoa väliaikaisen konkurssilain päättymisen jälkeen.⁶⁷ Myös pandemian ajan noususuhdanne selittää konkurssien verrattain vähäistä määrää ja markkinoille tulleiden uusien yritysten määrän kasvua vuosina 2020 ja 2021.

Kuvio 16. Konkurssit vuosineljänneksittäin (Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), SNB (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia).



Arvioimme yritysten markkinoille tuloa ja niiltä poistumista myös toimialoittain vuosina 2020 ja 2021. Tarkastelu on toteutettu toimialaluokituksen 1-numerotasolla saatavilla olevista tiedoista. Kuviot on normalisoitu kuten yllä.

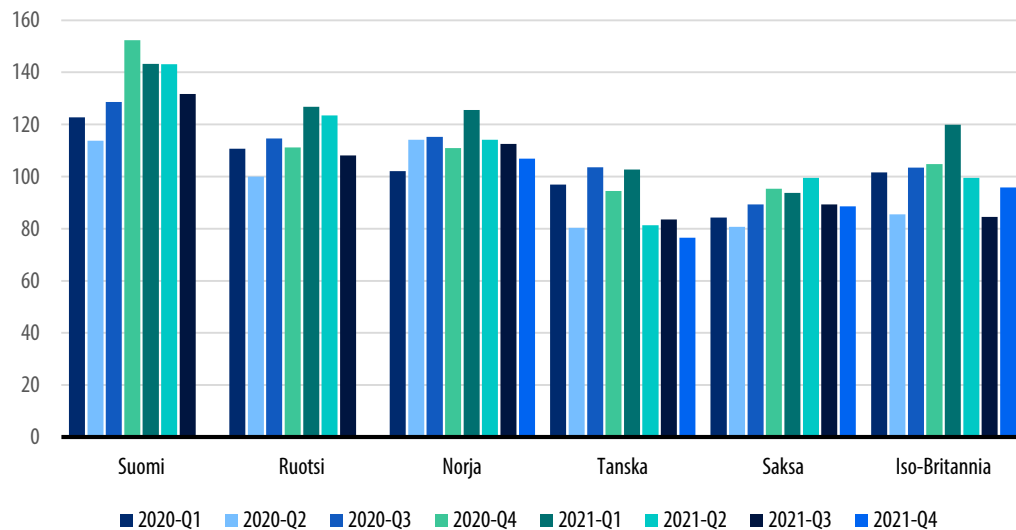
5.2.1 Teollisuus

Tanskassa ja Saksassa markkinoille tulleiden uusien teollisuusyritysten (Toimialat B (kai-vostoiminta), C (teollisuus), D (sähkö-, kaasu ja lämpöhuolto) sekä E (vesihuolto)) määrä on pääosin alittanut edellisen viiden vuoden neljännesten uusien yritysten määrän kaik-kina vuosineljänneksinä. Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa, sen sijaan, uusia teollisuusyrityk-siä tuli vuosina 2020 ja 2021 markkinoille enemmän kuin pandemiaa edeltävien vuosien vastaavina ajanjaksoina. Erityisen voimakasta kasvua uusien teollisuusyritysten määrässä

⁶⁷ Konkurssilain muutoksista tarkemmin, kts. DLA Piper (2020) sekä DG JUST (2020).

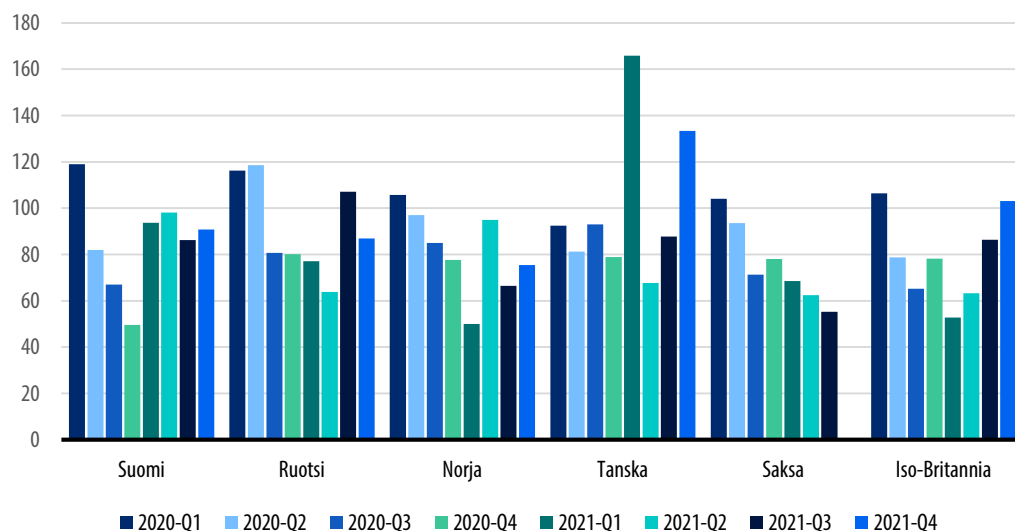
tapautui Suomessa vuoden 2020 viimeisellä neljänneksellä ja vuoden 2021 alkupuolella. Iso-Britanniassa uusien teollisuusyritysten määrä kasvoi vuoden 2020 loppupuolella ja 2021 alussa aiempien vuosien vastaavia ajankohtia enemmän, kun taas vuoden 2020 toisella neljänneksellä ja 2021 loppupuolella uusia teollisuusyrityksiä tuli markkinoille vähemmän kuin keskimäärin pandemiaa edeltävinä vuosina.

Kuvio 17. Uudet yritykset vuosineljänneksittäin vertailumaissa (toimialat B-E; Indeks: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), Tillväxtanalys (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia).



Konkurssitilastot kertovat, että vuoden 2020 ensimmäisellä neljänneksellä markkinoilta poistui enemmän teollisuusyrityksiä kuin keskimäärin viiden edeltävän vuoden ensimmäisten neljännesten aikana kaikissa muissa maissa paitsi Tanskassa. Ruotsissa teollisuusyrityksiä meni konkurssiin myös pandemiaa edeltävää ajanjaksoa enemmän vuoden 2020 toisella neljänneksellä. Tanskassa sen sijaan teollisuusyritysten konkurssipiikit ajoittuvat vuoden 2021 ensimmäiselle ja viimeiselle neljännekselle. Muina ajanjaksoina konkurssien määrä pysyi pandemiaa edeltäviä vuosia matalampana. Suomen osalta on havaittavissa erityisen voimakas lasku teollisuusyritysten konkurssissa vuoden 2020 lopulla, ja Norjassa ja Iso-Britanniassa vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä.

Kuvio 18. Konkurssit vuosineljänneksittäin vertailumaissa (toimialat B-E; Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), SNB (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia).

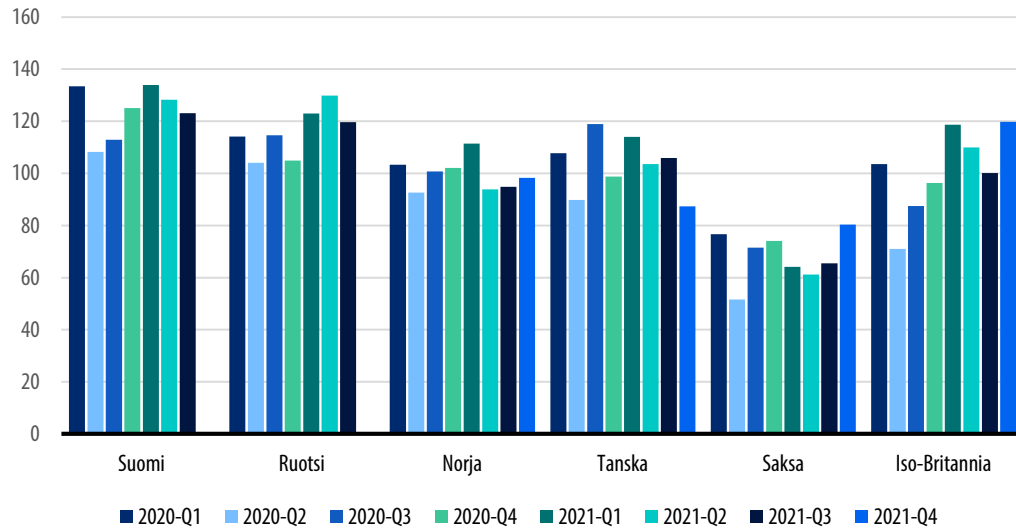


5.2.2 Rakentaminen

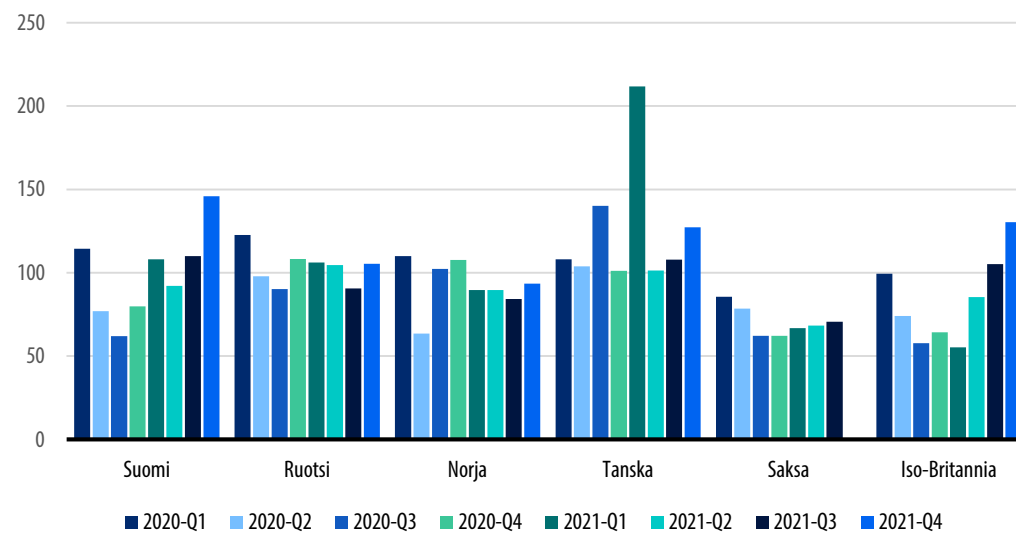
Rakennuslalle (toimiala F) sekä Suomessa että Ruotsissa tuli vuosien 2020 ja 2021 aikana neljänneksinä enemmän uusia yrityksiä markkinoille kuin ennen pandemiaa. Saksassa sen sijaan uusien rakennustoimialalle tulleiden yritysten määrä oli selvästi aiempia vuosia pienempi. Norjassa ja Tanskassa uusien rakennusalan yritysten määrä ei poikennut yhtä huomattavasti pandemiaa edeltävästä ajasta. Iso-Britanniassa aloitti enemmän uusia rakennustoimintaan keskittyneitä yrityksiä vuonna 2020 vähemmän kuin ennen pandemiaa lukuun ottamatta ensimmäistä neljänestä, mutta vuonna 2021 aloittaneita yrityksiä oli selvästi enemmän kuin pandemiaa edeltävinä vuosina.

Rakennusalan konkurssien määrä laski edeltäviin vuosiin verrattuna kahtena tarkasteltuna pandemiavuotena erityisen voimakkaasti Saksassa ja Iso-Britanniassa. Iso-Britanniassa rakennusalan konkurssien määrä kääntyi kuitenkin kasvuun vuonna 2021 ja ylitti aiemman viiden vuoden keskiarvon kahdella viimeisellä neljänneksellä. Suomessa konkurssien määrä alitti aiempien vuosien keskiarvon vuonna 2020 lukuun ottamatta sen ensimmäistä neljänestä, mutta vuoden 2021 loppupuoliskolla konkurssien määrä ylitti selvästi pandemiaa edeltäneiden vuosien tason. Tanskassa oli rakennusala koskeva konkurssiipiikki vuoden 2021 alussa, jolloin konkurssien määrä yli kaksinkertaistui verrattuna pandemiaa edeltävien vastaavien vuosineljännesten keskiarvoon.

Kuvio 19. Uudet yritykset vuosineljänneksittäin vertailumaissa (toimiala F; Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), Tillväxtanalys (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia).



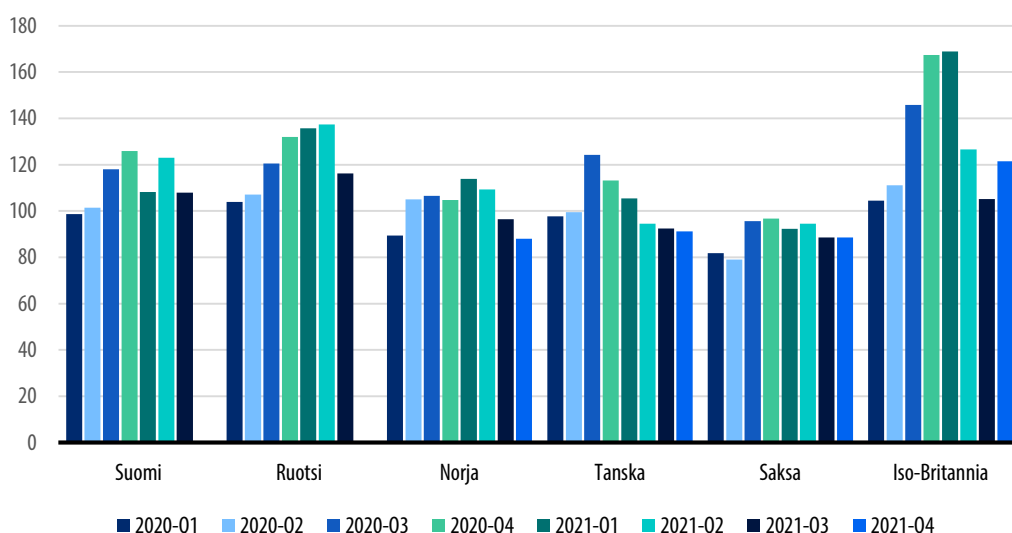
Kuvio 20. Konkurssit vuosineljänneksittäin vertailumaissa (toimiala F; Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), SNB (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia).



5.2.3 Tukku- ja vähittäiskauppa, moottoriajoneuvojen korjaus

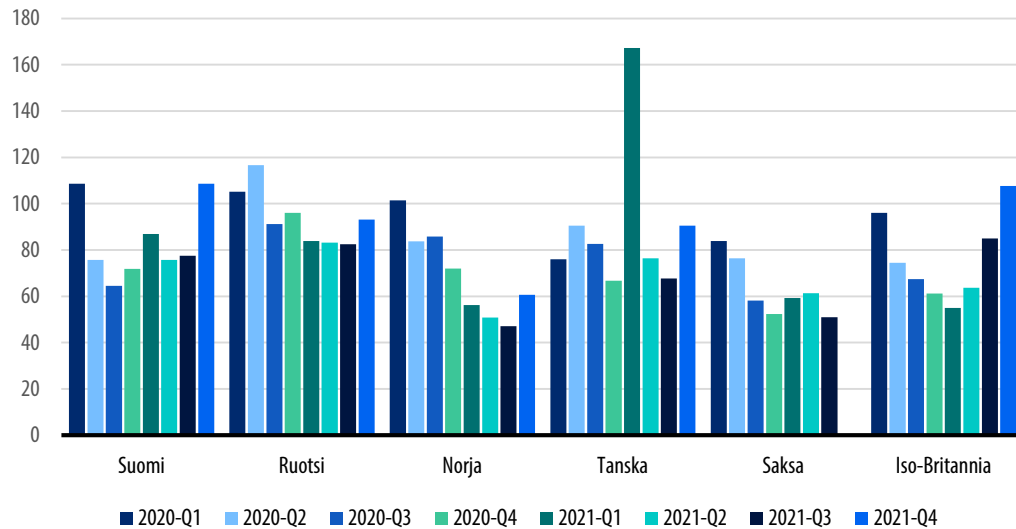
Suomessa tukku- ja vähittäiskaupan (toimiala G) uusia yrityksiä tuli markkinoille pandemiaa edeltäviä vuosia selvästi enemmän vuoden 2020 loppupuolella ja vuoden 2021 kolmella ensimmäisellä neljänneksellä. Saksassa toimialan markkinoille tuli vähemmän uusia yrityksiä kuin viiden edellisen vuoden aikana. Iso-Britanniassa uusien yritysten määrä tukku- ja vähittäiskaupassa sen sijaan nousi voimakkaasti erityisesti vuoden 2020 toisella puoliskolla ja vuoden 2021 alussa verrattuna aiempiin vuosiin. Myös Ruotsissa uusia tukku- ja vähittäiskaupan yrityksiä tuli selvästi aiempaa enemmän markkinoille vuosina 2020 ja 2021, ja erityisesti vuoden 2021 alkupuolella.

Kuvio 21. Uudet yritykset vuosineljänneksittäin vertailumaissa (toimiala G; Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), Tillväxtanalys (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia)



Tukku- ja vähittäiskaupan toimialan konkurssseja nähtiin erityisesti Saksassa vuosina 2020 ja 2021 ja Norjassa vuonna 2021 sekä Iso-Britanniassa vuoden 2020 lopulla ja 2021 alkupuolella selvästi pandemiaa edeltäviä vuosia vähemmän. Myös Suomessa, Ruotsissa ja Iso-Britanniassa toimialan yritysten konkurssien määrä pysyi pääosin tarkasteluajanjakson vuosineljänneksillä alhaisemmalla kuin ennen pandemiaa. Tanskassa konkurssien määrä oli myös verrattain alhainen lukuun ottamatta voimakasta konkurssipiikkiä vuoden 2021 alussa.

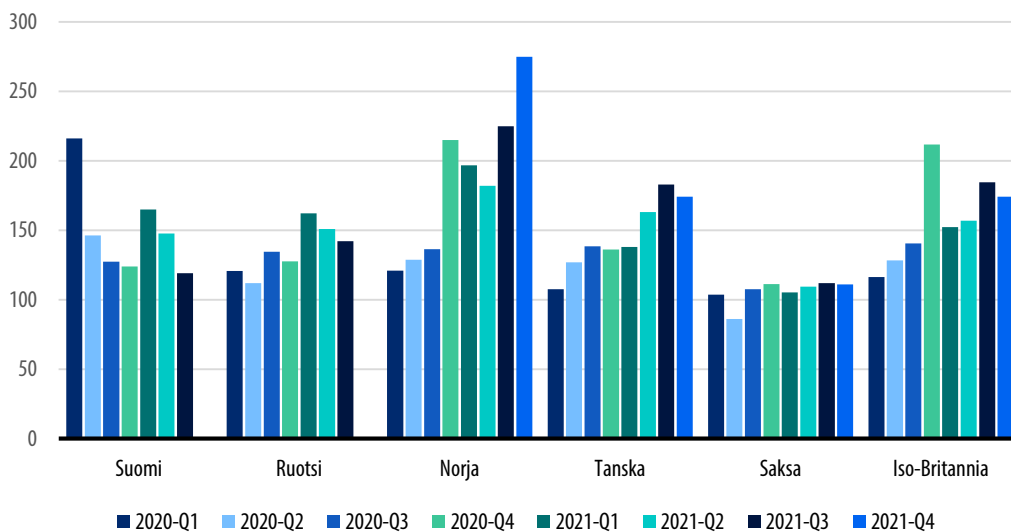
Kuvio 22. Konkurssit vuosineljänneksittäin vertailumaissa (toimiala G; Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), SNB (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia).



5.2.4 Kuljetus ja varastointi

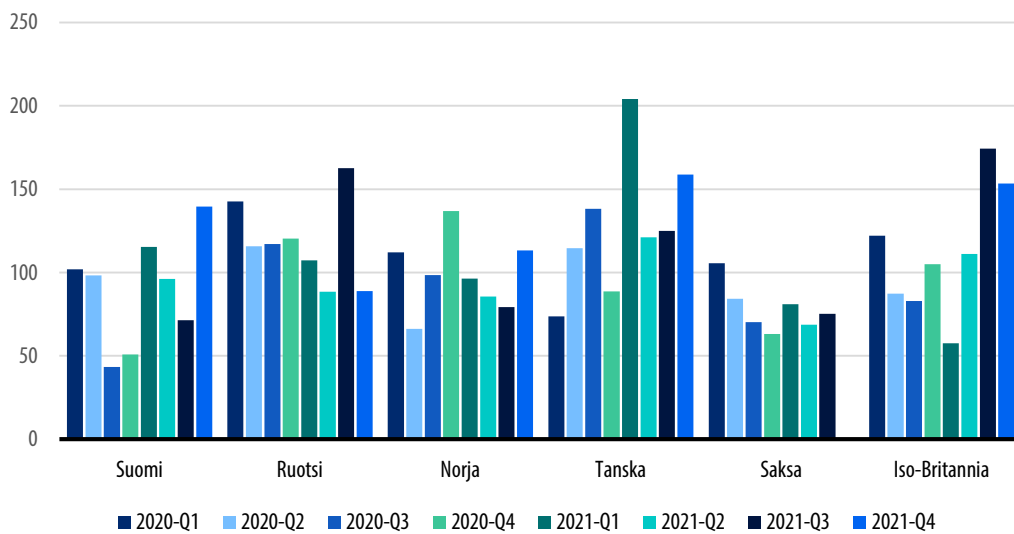
Uusien yritysten määrä kuljetus ja varastointi -toimialalla (toimiala H) oli tarkastelussa mukana olevissa maissa vuosina 2020 ja 2021 pääsääntöisesti pandemiaa edeltävien vuosien keskimääräistä tasoa korkeampi. Norjassa kuljetus- ja varastointialalle tuli uusia yrityksiä huomattavasti edeltäviä vuosia enemmän (eli yli kaksinkertainen määrä) kaikkina vuosineljänneksinä vuoden 2020 lopulta vuoden 2021 loppuun.

Kuvio 23. Uudet yritykset vuosineljänneksittäin vertailumaissa (toimiala H; Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), Tillväxtanalys (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia).



Kuljetus- ja varastointi -toimialan yritysten konkurssien määrässä oli tarkastelumaissamme suurta vaihtelua eri vuosineljänneksinä vuosina 2020–2021 verrattuna pandemiaa edeltävien viiden vuoden keskiarvolukuihin. Suomessa kuljetus- ja varastointiyritysten konkurssien määrä oli poikkeuksellisen alhainen vuoden 2020 loppupuolella. Vuoden 2021 ensimmäisellä ja viimeisellä neljänneksellä konkurssseja tapahtui sen sijaan enemmän kuin keskimäärin pandemiaa edeltävien viiden vuoden vastaavilla neljänneksillä. Tanskassa toimialalla oli konkurssipiikki vuoden 2021 alussa ja lopussa eikä konkurssien määrä tipahtanut tarkasteluajanjaksona yhtä huomattavasti kuin Suomessa yhdelläkään vuosineljänneksellä. Ruotsissa kuljetus- ja varastointi -toimialan yritysten konkurssseja sen sijaan tapahtui pääsääntöisesti enemmän kuin ennen pandemiaa. Iso-Britanniassa konkurssien määrä oli pandemiaa edeltävää selvästi suurempi vuoden 2021 toisella puoliskolla. Saksassa toimialan konkurssien määrä jäi aiempia vuosia alhaisemmaksi vuoden 2020 toisesta neljänneksestä vuoden 2021 loppuun asti.

Kuvio 24. Konkurssit vuosineljänneksittäin vertailumaissa (toimiala H; Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), SNB (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia).

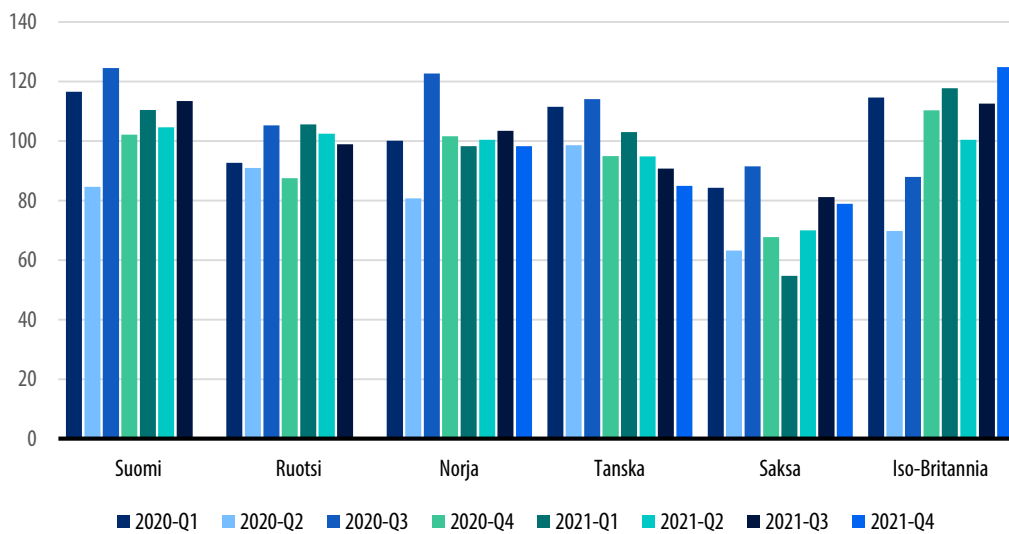


5.2.5 Majoitus- ja ravitsemustoiminta

Majoitus- ja ravitsemustoiminta -toimialan (toimiala I) uusien yritysten määrä oli aiempia vuosia alhaisempi pandemian alkuvaiheessa vuoden 2020 toisella neljänneksellä kaikissa maissa. Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa majoitus- ja ravintolatoimialalle tuli kuitenkin vuoden 2020 kolmannella neljänneksellä aiempia vuosia suurempi määrä uusia yrityksiä. Suomessa uusia yrityksiä tuli toimialalle myös vuonna 2021 pandemiaa edeltäviä vuosia enemmän. Iso-Britanniassa majoitus- ja ravitsemustoimintaan keskittyneitä

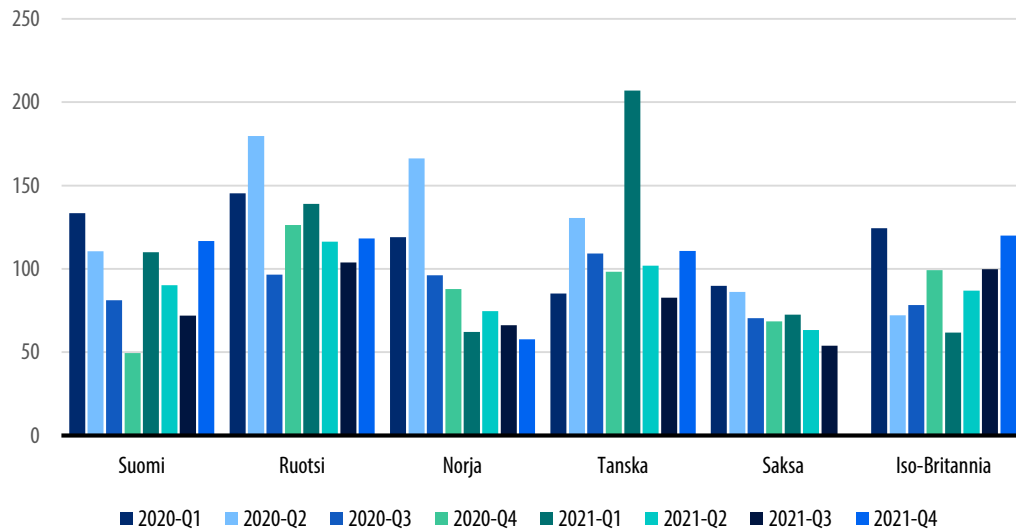
yrityksiä tuli markkinoille aiempien vuosien vastaavia vuosineljänneksiä enemmän muulloin paitsi vuoden 2020 toisella ja kolmannella neljänneksellä. Saksassa sen sijaan uusien majoitus- ja ravitsemisalan yritysten määrä oli sekä vuonna 2020 että 2021 pandemiaa edeltäviä vuosia alhaisempi.

Kuvio 25. Uudet yritykset vuosineljänneksittäin vertailumaissa (toimiala I; Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), Tillväxtanalys (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia).



Suomessa majoitus- ja ravintola-alan yritysten konkurssien määrä laski huomattavasti aiempiin vuosiin verrattuna vuoden 2020 toisella puoliskolla, ja oli myös pandemiaa edeltäviä vuosia alhaisempi vuoden 2021 toisella ja kolmannella neljänneksellä. Saksassa toimialan konkurssien määrä pysyi pandemiaa edeltävää tasoa alhaisempana koko tarkasteluajanjakson. Norjassa majoitus- ja ravintola-alan yrityksiä meni aiempia vuosia vähemmän konkurssiin vuoden 2020 puolivälin ja 2021 lopun välillä kuin ennen pandemiaa. Ruotsissa ja Norjassa majoitus- ja ravintola-alan yritysten konkurssien määrässä oli piikki pandemian alussa vuoden 2020 ensimmäisellä puoliskolla, Tanskassa vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä. Iso-Britanniassa majoitus- ja ravintoalan yritysten konkurssien määrä pysyi 2020–2021 pääosin aiempien vuosien tasoa alhaisempana.

Kuvio 26. Konkurssit vuosineljänneksittäin vertailumaissa (toimiala I; Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), SNB (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia).

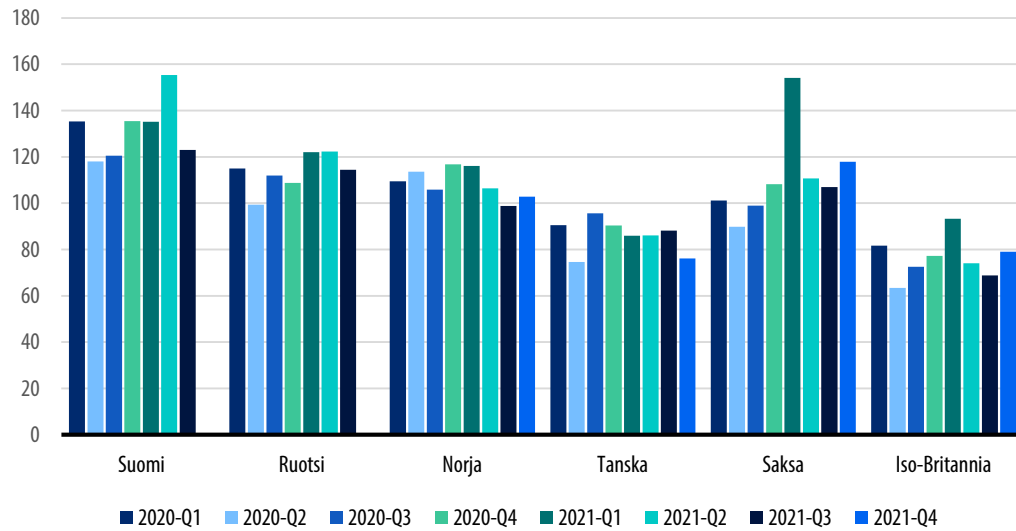


5.2.6 Informaatio ja viestintä

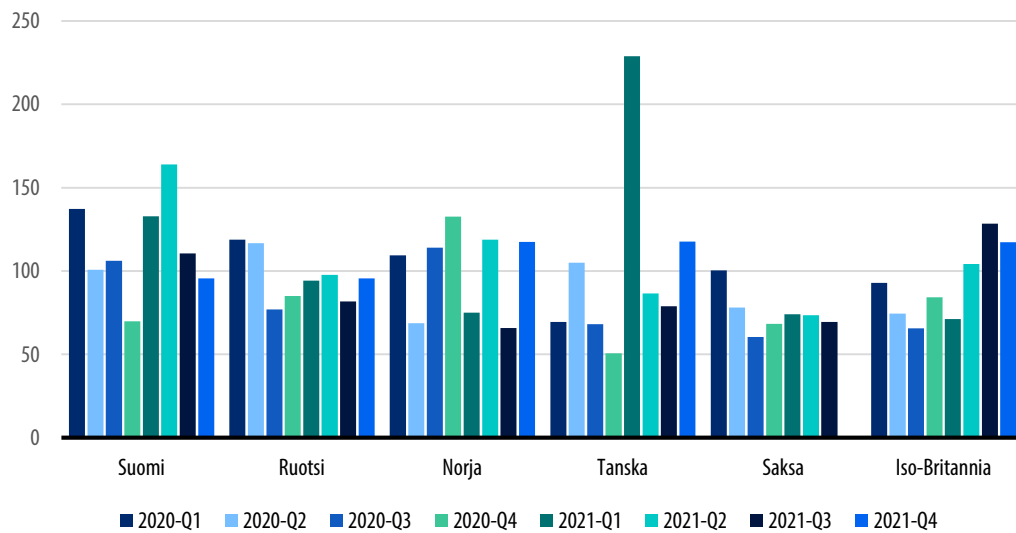
Informaatio ja viestintä -toimialan (toimiala J) uusien yritysten määrä pääosin ylitti vuosina 2020–2021 aiempien viiden vuoden tason Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. Saksassa toimialalle tulleiden uusien yritysten määrässä näkyy kasvua vuoden 2020 viimeisellä neljänneksellä ja vuonna 2021 sekä voimakas piikki vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä verrattuna pandemiaa edeltäneiden vuosien kolmeen ensimmäiseen kuukauteen. Tanskassa ja Iso-Britanniassa toimialan uusien yritysten määrä jäi pandemiaa edeltäviä vuosia alhaisemmaksi kaikkina tarkasteltuina vuosineljänneksinä.

Suomessa informaatio ja viestintä -toimialan konkurssien määrä oli pandemiaa edeltäviä vuosia suurempi, paitsi vuosien 2020 ja 2021 viimeisillä vuosineljänneksillä. Ruotsissa sen sijaan toimialan konkurssien määrä alitti aiempien vuosien tason lukuun ottamatta vuoden 2020 alkupuoliskoa. Saksassa konkurssien määrä toimialalla oli alhaisempi kuin pandemiaa edeltävinä vuosina. Tanskassa konkurssien määrä laski useimmilla vuosineljänneksillä verrattuna pandemiaa edeltäviin vuosin. Vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä konkurseja oli yli kaksinkertainen määrä verrattuna vastaaviin vuosineljänneksiin ennen pandemiaa. Tämä liittyy ns. nollayhtiöiden poistumiseen markkinoilta yrittäjäyhtiömuodon käyttämättömyyden lakkauttamisen takia.

Kuvio 27. Uudet yritykset vuosineljänneksittäin vertailumaissa (toimiala J; Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), Tillväxtnalys (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia).



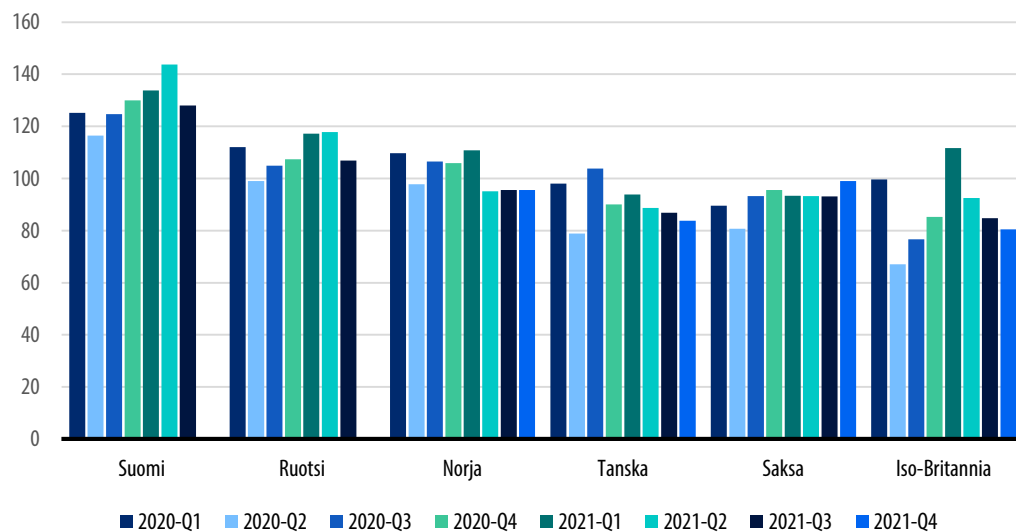
Kuvio 28. Konkurssit vuosineljänneksittäin vertailumaissa (toimiala J; Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), SNB (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia)



5.2.7 Rahoitus- ja vakuutustoiminta, kiinteistötoiminta ja ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta

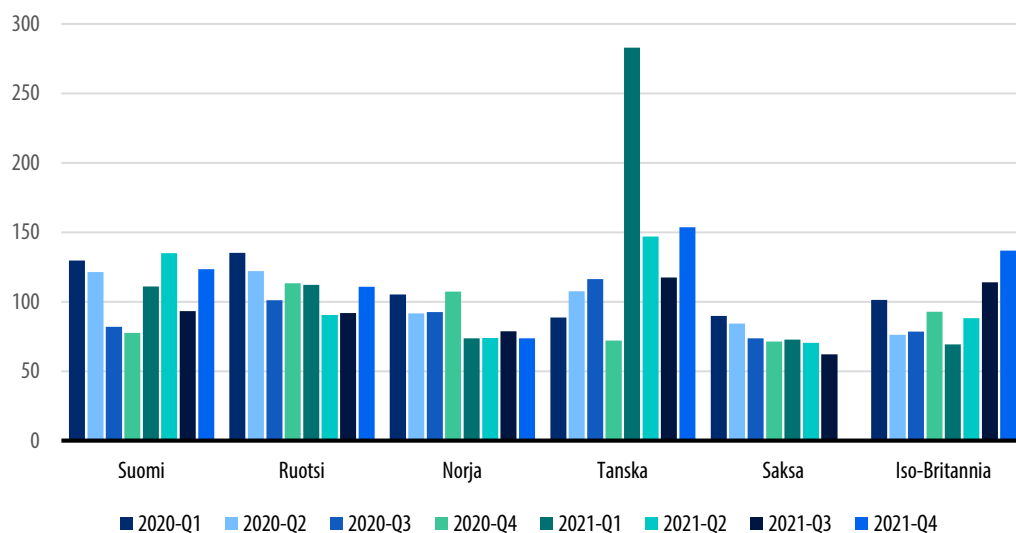
Eurostatin tilastoissa ei ole saatavilla erikseen uusien yritysten ja konkurssien lukumäärää toimialoilta rahoitus- ja vakuutustoiminta, kiinteistöalan toiminta ja ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta (ts. toimialat K, L, M, ja N) vaan niistä on tilastoitu yhteenlasketut summat. Uusien yritysten määrässä on näillä toimialoilla tapahtunut Suomessa ja Ruotsissa kasvua vuosina 2020 ja 2021 pandemiaa edeltäviin vuosiin verrattuna. Tanskassa ja Saksassa uusien yritysten lukumäärä sen sijaan jäi pääosin vähäisemmäksi kuin edeltävinä viitenä vuotena keskimäärin. Iso-Britanniassa uusia yrityksiä tuli markkinoille pandemiaa edeltäviä vuosia enemmän vuosien 2020 ja 2021 ensimmäisillä vuosineljänneksillä, muutoin vähemmän.

Kuvio 29. Uudet yritykset vuosineljänneksittäin vertailumaissa (toimialat K-N; Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), Tillväxtanalys (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia)



Rahoitus- ja vakuutustoiminta, kiinteistöalan toiminta ja ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta -toimialojen yhteenlaskettu konkurssien määrä oli vuoden 2020 toisella puoliskolla Suomessa selvästi alhaisempi kuin edeltävien kolmen vuoden keskiarvo vastaavana ajanjaksona. Saksassa konkurssien määrä jäi aiempia vuosia alhaisemmaksi, pääosin myös Norjassa. Ruotsissa toimialoilla tapahtui konkurssesja edeltäviä vuosia enemmän lukuun ottamatta vuoden 2021 toista ja kolmatta neljänestä. Tanskassa toimialojen yritysten konkurssien määrässä näkyy piikki vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä, jolloin toimialojen yrityksiä meni konkurssiin yli kaksinkertainen määrä pandemiaa edeltävien viiden vuoden vastaavan vuosineljänneksen keskiarvoon verrattuna. Myös vuoden 2021 muilla neljänneksillä konkurssesja tapahtui selvästi pandemiaa edeltäviä vuosia enemmän.

Kuvio 30. Konkurssit vuosineljänneksittäin vertailumaissa (toimialat K-N; Indeksi: keskiarvo 2015–2019 = 100). Lähteet: Eurostat, Tilastokeskus (Suomi), SNB (Ruotsi), ONS (Iso-Britannia).



5.3 Yhteenveto

Toimialoittaisten tukitoimitietojen puuttuessa on vaikeaa arvioida erilaisten koronatukitoimien yhteyttä markkinoille tulleiden uusien yritysten ja konkurssiin menneiden yritysten määrään eri toimialoilla. Kaiken kaikkiaan näyttäisi siltä, ettei pandemia-aika ole hiivuttanut uusien yritysten markkinoille tuloa verrokkimaissa Saksaa lukuun ottamatta. Saksassa markkinoille tuli vuosina 2020 ja 2021 vähemmän uusia yrityksiä kuin keskimäärin pandemiaa edeltävinä viitenä vuonna lukuun ottamatta informaatio ja viestintä ja kuljetus- ja varastointi -toimialoja. Suomessa ja Ruotsissa uusien yritysten määrät kasvoivat pääsääntöisesti kaikilla toimialoilla pandemiaa edeltävään aikaan verrattuna. Suomessa uusien yritysten määrä kasvoi erityisesti informaatio ja viestintä -toimialalla ja vuonna 2021 myös teollisuudessa ja rakentamisessa. Tilastokeskuksen tietojen perusteella informaatio ja viestintä -toimialan liikevaihto kasvoi vuonna 2020 yli kolme prosenttia, kun pääsääntöisesti muiden toimialojen liikevaihto laski. Toimialan yritysten saamien suorien tukien määrä suhteessa toimialan liikevaihtoon jää alle keskiarvon, joten kasvu markkinoille tulleissa uusissa yrityksissä selittyneekin ennemminkin pandemia-aikana voimakkaasti kasvaneella markkinalla. Suomessa tapahtunut nopea ja laajamittainen siirtyminen etätöihin ja digitaalisten palveluiden käytön kasvu lienevät tämän kasvun taustalla.

Iso-Britanniassa uusien yritysten markkinoille tulossa oli voimakas piikki vuoden 2020 loppupuolella ja 2021 ensimmäisellä neljänneksellä. Norjassa kuljetus ja varastointi

-toimialan yritysten määrä kasvoi voimakkaasti vuonna 2021 pandemiaa edeltäviin vuosiin verrattuna.

Pandemia-aika ei näytä aiheuttaneen merkittäviä konkurssipiikkejä verrokkimaiden tarkastelluilla toimialoilla. Väliaikaisilla konkurssilainmuutoksilla lienee ollut roolinsa tässä. Erityisesti Saksassa konkurssien määrä laski huomattavasti tarkasteluvuosien vuosineljänneksillä pandemiaa edeltävien vuosien keskiarvoihin verrattuna. Konkurssilain väliaikainen muutos päättyi Saksassa huhtikuussa 2021, mutta ainakaan vuoden 2021 kolmannella neljänneksellä – viimeisellä vuosineljänneksellä, josta on aineistoa Saksan osalta – ei konkurssien määrässä näytä tapahtuneen merkittävää kasvua. Suomessa konkurssien määrä oli erityisen alhainen vuoden 2020 loppupuoliskolla, väliaikaisen konkurssilain ollessa voimassa. Konkurssien määrässä ei näy välitöntä nousupiikkiä väliaikaisen konkurssilain päättyttyä tammikuun lopussa 2021. Vuoden 2021 viimeisellä neljänneksellä konkurssien määrässä kuitenkin tapahtui huomattavaa nousua verrattuna aiempiin vastaaviin vuosineljänneksiin ennen pandemiaa rakentamisessa ja kuljetus ja varastointi -toimialalla. Myös tukku- ja vähittäiskaupan, majoitus- ja ravintola-alan sekä yhteenlaskettujen rahoitus- ja vakuutustoiminta, kiinteistötoiminta ja ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta -toimialojen yritysten konkurssien määrä oli kasvussa vuoden 2021 viimeisellä neljänneksellä.

Norjassa konkurssilain poikkeus jatkui vuoden 2021 loppuun asti. Pandemia-ajan konkurssien määrä näyttäisikin olleen Norjassa eri toimialoilla pääosin aiempia vuosia alhaisempi, erityisesti vuonna 2021. Iso-Britanniassa useimmilla toimialoilla konkurssien määrä pandemia-ajan vuosineljänneksinä jäi pienemmäksi kuin keskimäärin vastaavina ajankohtina ennen vuotta 2020. Konkurssilain poikkeus loppui Iso-Britanniassa vuoden 2020 lopussa, mutta tästä ei näyttäisi seuranneen välitöntä konkurssiaaltoa. Useimmilla toimialoilla konkurssien määrä oli kuitenkin kasvussa vuoden 2021 toisella puoliskolla ja viimeisellä neljänneksellä konkurssien määrä ylitti selvästi pandemia-aikaa edeltävät luvut.

6 Johtopäätökset

6.1 Suomen talous on selvinnyt pienehköillä kärsimyksillä pandemiasta ja yritystuet ovat olleet kansainvälisesti pienet

Tarkastelumme alleviivaa havaintoa siitä, että Suomi on toistaiseksi selvinnyt kohtuullisen hyvin vertailumaiden joukossa koronapandemiasta. Suomen – ja muiden pohjoismaiden – BKT laski vähemmän, työttömyys ja konkurssien määrä nousivat vähemmän kuin vertailumaissa. On haastavaa tietää, missä määrin tämä johtuu maiden välisistä eroista ja missä määrin toteutetun koronatukipolitiikan eroista.

Talouden rajoitustoimet ovat myös olleet Suomessa ja muissa Pohjoismaissa varsin lievät, mikä on omalta osaltaan lieventänyt pandemian talousvaikutuksia. Esimerkiksi monissa Euroopan maissa käytössä olleita laajoja liikkumisrajoituksia ei ole Suomessa ollut kevään 2020 jälkeen käytössä.

Yleisesti kuitenkin on selvää, että kokonaiskysyntää ylläpitävät toimet auttoivat työpaikkojen säilyttämisessä ja taloudellisen aktiviteetin ylläpitämisessä. Tämän raportin tulosten mukaan ainakin ensimmäiset kustannustukikierrokset olivat tässä tehokkaita. Niiden vaikutus yritysten liikevaihtoon ja kannattavuuteen – ja sitä kautta myös työpaikkojen säilymiseen – lienee ollut ainakin lyhyellä aikavälillä positiivinen. Kausaliteetti menee kuitenkin todennäköisesti myös toiseen suuntaan: maiden välinen vertailu osoittaa, että maat, joiden BKT tippui eniten koronapandemian aikana, jakoivat eniten myös yritystukia.

Andersen, et al. (2022) tarjoavat toisen mahdollisen selityksen verrattain hyvään taloudelliseen kehitykseen Pohjoismaissa: digitalisaation aste. Suomi, Ruotsi, Norja ja Tanska ovat lähes kaikilla mittareilla pisimmällä yhteiskunnan toimintojen digitalisaatiossa. Digitaaliset teknologiat mahdollistivat fyysisten kohtaamisten korvaamisen digitaalisilla eri yhteiskunnan aloilla ja toiminnoissa kuten verkkokauppa, videoneuvottelut, etäopetus ja etätyö. Pohjoismaiden hyvä digitaalinen infrastruktuuri sekä korkeasti koulutettu väestö tekivät nämä korjaustoimet verrattain helpoiksi. Zhuangin (2021) tulokset tukevat tätä hypoteesia. Hänen analyysinsä mukaan maiden digitaalisen valmiuden taso on yhteydessä vuoden pandemiasta aiheutuneen taantumun syvyyteen siten, että parempien digitaalisten valmiuksien maissa taantuma oli pienempi.

Suomen koronatuki-instrumenteista valtaosa on ollut vanhaa liiketoimintaa säilyttäviä. Eri-tyisesti pandemian pitkittyessä jatkuvat uudet tukikierrokset lienevät hidastaneet talouden tervettä rakennemuutosta. Talouden uudistumista olisi voinut nopeuttaa, jos hallitus olisi pystynyt sitoutumaan johonkin selkeään takarajaan, jolloin koronatuot lopputvat.

Suomessa yritysten koronatuoiin on varattu määrärahoja suhteessa BKT:een verrokkimaita vähemmän. Etenkin vastikkeellisten tukimuotojen rooli on ollut Suomessa muita maita pienempi. Toteutuneiden summien osalta tietoa on vähemmän saatavilla, mutta maiden itse raportointien tietojen perusteella on selvää, että Suomi on joukon häntäpäässä myös toteutuneiden tukien osalta.

Monissa maissa otettiin käyttöön palkkatukitoimia, joilla tuettiin osa-aikatyötä tai mahdollistettiin työntekijöiden pitäminen yritysten palkkalistoilla joko osa-aikaisina tai lomautettuina. Suomessa tällaiselle toimenpiteelle ei ollut samanlaista tarvetta, koska lomautusjärjestelmä sekä ansiosidonnainen työttömyysturva toimivat palkkatuen tavoin. Laadullisesti vertailumaista on vaikea löytää yritystukitoimenpiteitä, joilla ei olisi ollut vastinetta suomalaisessa koronayritystukien paletissa, vaikka tukien määrät ja täsmälliset laskukaavat eroavatkin maittain.

Markkinaehtoisten tukitoimien vaikutus yritysten toimintaan on epäselvää. Oli olemassa hyvät perustelut sille, että julkinen valta huolehti rahoituksen saatavuudesta taloudellisesti epävarmoissa oloissa. Toisaalta kuitenkin rahoituksen tarjonta pysyi keskuspankkien kevyen rahapolitiikan ansiosta erittäin löysänä koko pandemian ajan. Tämän takia rahoitusohjelmien kysyntä jäi verrattain pieneksi niiden määrärahoihin verrattuna.

6.2 Kustannustuki paransi yritysten liikevaihtoa ja kannattavuutta

Olemme tarkastelleet kustannustuen vaikutuksia yritysten liikevaihtoon, palkkasummaan, kannattavuuteen, sekä konkurssi- ja yrityssaneerausriskiin. Tulosten perusteella havaitsemme kuukausitason liikevaihdon kasvaneen vuoden 2020 kesäkuun ja marras-joulukuun välillä kustannustukea saaneilla yrityksillä keskimäärin 13–15 prosenttia enemmän kuin samalla toimialalla toimiva samansuuruinen ja vastaavasti muita yritystukia saanut (kontrolliryhmän) yritys. Tämä vastaa keskimäärin noin 20 000 € suuruista kuukausittaista liikevaihtoa.

Tulostemme perusteella kustannustuki vaikutti yritysten kannattavuuteen. Niiden kustannustukea saaneiden yritysten osalta, joiden tulos olisi ollut negatiivinen ilman tukea, se muutti karkeasti joka neljännen tai joka viidennen voitolliseksi. Konkurskien määrään

kustannustuella ei puolestaan havaittu olevan vaikutusta. Sen sijaan havaitsemme lievää näyttöä yrityssaneerausten määrän pienenemisestä kustannustukien seurauksena. Jokaisesta tuhannesta yrityssaneerauksesta viisi jää arvion mukaan toteutumatta kustannustuen vuoksi.

Valtiokonttorin myöntämien yritysten kustannustukien tarkoituksena on ollut helpottaa Suomessa toimivia yrityksiä COVID19-pandemian aiheuttamissa liiketoimiin liittyvissä vaikeuksissa. Peilaten tähän tavoitteeseen kustannustuki vaikuttaa onnistuneen lisäämään yritysten liikevaihtoa, tekemään osan yrityksistä voitollisiksi ja mahdollisesti pienentämään yrityssaneeraukseen joutumisen riskiä.

Kustannustukimallissa vaikuttaa kuitenkin olevan joitain epäkohtia, jotka olisi syytä ottaa huomioon tulevaisuuden tukimuotoja silmällä pitäen. Tällaisia ovat erityisesti ennen koronaa vaikeuksissa olleiden pienten ja mikroyritysten säilyttäminen tuen piirissä sekä myönnetyn tuen harkinnanvaraisuus, mikä voi johtaa samanlaisten toimijoiden erilaiseen kohteluun, vaikka tuen myöntämisen perusteet tulisi lähtökohtaisesti olla tasapuoliset ja läpinäkyvät. Harkinnanvaraisuus aiheuttaa lisäksi hallinnollisia kustannuksia. Myös kustannustuen perusteena käytetty vertailu tukikauden ja vertailukauden liikevaihtojen välillä tuottaa oman haasteensa. Erityisesti olisi harkinnan arvoista pyrkiä miettimään kuinka onnistuttaisiin huomioimaan se, että joidenkin toimialojen tuotteiden ja palvelujen kysyntä oli vähentynyt jo ennen kriisiä (auringonlaskutoimialat).

Kustannustukilain puitteissa on pyritty tarjoamaan yrityksille tukea sekä kuluttajien pandemia-aikaisten valintojen että julkisen vallan rajoitusten seurauksena pienentyneeseen toimintaan liittyvien, erityisesti hankalammin sopeutettavissa olevien kustannusten kattamiseen. Pandemian hellittäessä otetaan tuille on yhä vähemmän perusteita – sekä julkisen vallan asettamien rajoitusten poistumisen jälkeen että kuluttajien käyttäytymisen muuttuessa enemmän sellaiseksi kuin se oli ennen pandemia-aikaa. Tukien ajamista alas helpottaa se, että tuet ovat olleet määräaikaista. Toisaalta selkeästi esitetty lausuma siitä, että tuet tullaan poistamaan, kun niiden peruste poistuu, olisi voinut osaltaan hillitä yritysten odotuksia uusista tukierroksista.

6.3 Ei merkkejä konkurssiallostaa; uusien yritysten määrä pysyi pandemiaa edeltävällä tasolla

Pandemia-aika ei näytä pääosin hiivuttaneen uusien yritysten markkinoille tuloa Suomessa eikä tarkastelluissa verrokkimaissa lukuun ottamatta Saksaa, jossa erityisesti rakennuslalle ja majoitus- ja ravitsemustoiminta -toimialalle tuli uusia yrityksiä vuosina 2020 ja 2021 pandemiaa edeltäviä vuosia selvästi vähemmän. Suotuisa taloudellinen kehitys ja

nopea kasvu pandemian alun taloudellisen notkahduksen jälkeen lienee keskeinen syy sille, että uusia yrityksiä on tullut markkinoille joillakin toimialoilla jopa pandemiaa edeltäviä vuosia selvästi enemmän. Suomessa korona-aikana tehty digiloikka, johon liittyi nopea ja laajamittainen siirtyminen etätöihin ja digitaalisten palveluiden käytön kasvu lienee keskeinen taustatekijä vuosien 2020 ja 2021 voimakkaalle kasvulle informaatio ja viestintä -sektorin uusien yritysten määrässä. Toimialan yritysten saamat koronatuot olivat mittaluokaltaan kuitenkin verrattain pieniä.

Pandemiasta ei ole myöskään seurannut merkittäviä konkurssipiikkejä kuuden tarkastellun maan joukossa. Konkurssien osalta voidaan arvioida, että koronapandemian tukipolitiikalla on onnistuttu ehkäisemään talouden rakenteiden tuhoutumista. Tarkastelumme viittaa siihen, että sekä yritysten saamat taloudelliset suorat tuet että eri maissa tehdyt väliaikaiset konkurssilainmuutokset ovat auttaneet pandemian takia taloudellisesti kärsineitä yrityksiä selviämään hengissä kriisivaiheen yli. Suomessa konkurssien määrä oli erityisen alhainen vuoden 2020 loppupuoliskolla, väliaikaisen konkurssilain ollessa voimassa. Konkurssien määrässä ei näy välitöntä nousupiikkiä väliaikaisen konkurssilain päättyttyä tammikuun lopussa 2021. Vuoden 2021 viimeisellä neljänneksellä on kuitenkin useilla toimialoilla havaittavissa konkurssien määrän kasvua verrattuna aiempiin vuosineljänneksiin ennen pandemiaa. Todennäköisesti ainakin jossain määrin koronatukitoimet ovat kohdentuneet verrattain tehottomiin yrityksiin, ja talouden rakenteiden uudistuminen on hidastunut.

6.4 Poliittikajohtopäätöksiä

Kaiken kaikkiaan Suomen koronayritystukipolitiikka on ollut luonteeltaan reaktiivista, eikä kaiken kattavaa strategista visiota ole ollut nähtävissä. Tämän takia monet yritystuista vaikuttavat kohtuullisen improvisoiduilta, ja osin ristiriitaisilta. Erityisesti uudistavat tuet (Business Finlandin ja ELY-keskusten häiriörahoitus) heti pandemian alussa olivat ongelmallisia siinä mielessä, että niiden tukikriteereissä oli tulkinnanvaraisuutta, eivätkä ne kohdentuneet erityisen hyvin sitä eniten tarvitseville yrityksille. Tämä on siinä mielessä ymmärrettävääkin, että kriisin alkuvaiheessa oli turvauduttava niihin poliittikakeinoihin, jotka olivat käytössä ilman erillistä lainsäädäntöä. Kuitenkin politiikan legitimitetin takia olisi tärkeää, että yritystukitoimet olisivat johdonmukaisesti perusteltuja.

Ekonometrinen evidenssi viittaa siihen, että häiriörahoitus todennäköisesti on vähentänyt irtisanomisia, mutta ei ole vaikuttanut sitä saaneiden yritysten liikevaihtoon. Onkin todennäköistä, että sama vaikutus olisi ollut mahdollista saada halvemmalla.

Toimenpiteenä kustannustuki näyttää perustellummalta. Sen taloustieteelliset perustelut olivat – varsinkin kevään 2020 aikana – hyvin määritellyt ja perustuivat verrattain

huolelliseen valmisteluun. Kuitenkin myös sen yksityiskohdissa on yhä selkeitä parannuskohtia. Esimerkiksi jo ennen korona-aikaa vaikeuksissa olevien yritysten säilyttäminen tuen piirissä ei vaikuta hyvin perustellulta. Tätä kautta tuen myöntäminen perustuu osin myös harkinnanvaraisuuteen, mikä voi johtaa samanlaisten toimijoiden erilaiseen kohteluun. Lisäksi olisi harkinnan arvoista pyrkiä miettimään kuinka onnistuttaisiin huomioimaan se, että joidenkin toimialojen tuotteiden ja palvelujen kysyntä oli vähentynyt jo ennen kriisiä (auringonlaskutoimialat). Pidentyessään kaikki yritystukitoimet hidastavat talouden sopeutumista. Tämän takia olisi hyvä, jos yritystuilla olisi julkilausuttu "exit"-strategia ja selkeästi määritelty takaraja.

Suomessa hallitus ja työmarkkinajärjestöt sopivat 1.4.2020 alkavan työlainsäädännön väliaikaiset muutokset koronan takia. Nämä muutokset mahdollistivat nopeutetun lomautusprosessin ja muutenkin helpottivat työntekijöiden lomauttamista. Lomautetut työntekijät pääsivät ansiosidonnaisen työttömyyskorvauksen piiriin. Suomen lomautusjärjestelmä olikin verrokkimaihien nähden varsin joustava. Tämä joustavuus oli tärkeä elementti yritysten sopeutumisessa. Muissa vertailumaissa otettiinkin pandemian aikana käyttöön Suomen lomautusjärjestelmää vastaavia malleja.

Koronapandemian tapaisessa nopeasti muuttuvassa kriisissä reaaliaikainen tietopohja on tärkeää. Tietopohjaa voisi merkittävästi parantaa kehittämällä prosesseja, joilla eri toimijoiden kuten Teollisuussijoitus ja Teknologiateollisuus, keräämä reaaliaikainen tieto voitaisiin tuoda anonymisoituna Tilastokeskuksen etäkäyttöympäristöön jatkoanalyysseja varten.

Yleisesti politiikkatoimien arvioinnin kannalta olisi suotavaa, jos politiikkatoimet voitaisiin suunnitella siten, että niiden vaikutuksia voitaisiin jälkikäteen arvioida. Erityisesti tämä tarkoittaisi sitä, että politiikkatoimista hyötyneille yrityksille olisi luotavissa uskottava kontrolliryhmä, joka ei ole toimista hyötynyt. Ideaalitulanteessa tässä voisi hyödyntää satunnaiskoikeita, mutta myös epäjatkuvuuskohdat ja selkeät rajat tukitoimien jakokriteereissä – kuten tässä raportissa hyödynnetty liikevaihdon muutoksen raja kustannustuessa – olisivat vaikuttavuusarvioinnin ja päätöksenteon tietopohjan kannalta oleellisia.

Tietopohjan suhteen Helsinki GSE:n tilannehuone, joka mahdollisti taloustilanteen lähes reaaliaikaisen seurannan, oli hyvä – ja kansainvälisestikin ainutlaatuinen – toimenpide. Olisi suotavaa, että tilannehuonetoiminta jatkuisi jossain muodossa vastaisuudessaakin. Kuitenkin tilannehuoneen reaaliaikainen seuranta olisi hyvä erottaa tutkimustoiminnasta tai varmistaa, ettei yhdellä tutkimusorganisaatiolla ole yksinoikeutta reaaliaikaiseen tietoon.

7 Lähteet

- Ali-Yrkkö, J., & Pajarinen, M. (2021). *Tapahtuma-alan rooli Suomen taloudessa* (No. 116). ETLA Raportti Saatavilla: <https://www.etla.fi/julkaisut/tapahtuma-alan-rooli-suomen-taloudessa/> (viitattu 19.4.2022)
- Andersen, T. M., Holden, S., Honkapohja, S. (2022). Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries. *Underlagsrapport till SOU 2022:10 Sverige under pandemin*
- Benmarker, H., Mellander, E., & Öckert, B. (2009). Do regional payroll tax reductions boost employment?. *Labour Economics*, 16(5), 480–489.
- Business Finland (2022): Häiriötilannerahoituksen taloudelliset vaikutukset: Tarkastelu 1/2022. Saatavilla: <https://www.businessfinland.fi/493bb6/globalassets/julkaisut/business-finland/vaikuttavuus/hairiotilannerahoituksen-taloudelliset-vaikutukset.pdf> (viitattu 23.3.2022)
- Business Finland (2020): Liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteissa. Business Finland, ohje. 10/323/2010, DM 2382055 v.2. Julkaistu 19.3.2020. Saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-292743.pdf> (viitattu 24.11.2021)
- Collin, A.M., Ferraro, S., Cannas, G., ja Van De Castele, K. (2022): The use of COVID-19 related State aid measures by EU Member States – First semester 2021 update. *Occasional papers by the Competition Directorate-General of the European Commission*. Saatavilla: <https://data.europa.eu/doi/10.2763/41582> (viitattu 21.3.2022)
- DLA Piper (2020). *An international guide to changes in insolvency law in response to COVID-19*, saatavilla: <https://www.dlapiper.com/en/us/insights/publications/2020/03/coronavirus-what-european-governments-are-doing-to-support-businesses/> (viitattu 24.11.2021)
- DG JUST (2020). Comparative Table of Insolvency Related Measures Adopted or Planned for Adoption in Member States as Communicated Until 16 April 2020. Saatavilla: <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=8c19af5d-3e73-4de9-994b-0b975101b5eb> (viitattu 24.11.2021)
- Drahokoupil, J. ja Müller, T. (2021). 'Job Retention Schemes in Europe – a Lifeline during the Covid-19 Pandemic', *Working Paper 2021.07*, European Trade Union Institute. Saatavilla: <https://www.etui.org/publications/job-retention-schemes-europe> (viitattu 30.3.2022)
- Ekholm, K., Nordström Skans, O., Persson, T., Åkerman, A. (2022). Företagsstöden under pandemin. *Underlagsrapport till SOU 2022:10 Sverige under pandemin*.

- Euro ja Talous (2.9.2021): Kansallisina koronatukina myönnettiin kaikkiaan n. 1 300 miljardia euroa Euroopassa vuonna 2020; <https://www.eurojatalous.fi/fi/2021/artikkelit/kansallisina-koronatukina-myonnettiin-kaikkiaan-n-1-300-miljardia-euroa-euroopassa-vuonna-2020/>
- Hancke, B., Van Overbeke, T., & Voss, D. (2021). *Similar but different? Comparing economic policy responses to the Corona Crisis in the UK and Germany* (No. 165). European Institute, LSE. Saatavilla: <https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper165.pdf> (viitattu 26.11.2021)
- Ivaska, J. (2022). Mitigating the Covid-19 shock—A simulation study on the cost compensation schemes of Finland, Norway and the United States. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:08
- Korkeamäki, O., & Uusitalo, R. (2009). Employment and wage effects of a payroll-tax cut—evidence from a regional experiment. *International Tax and Public Finance*, 16(6), 753–772.
- Korkeamäki, O., & Kyyrä, T. (2014). A distributional analysis of earnings losses of displaced workers in an economic depression and recovery. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 76(4), 565–588.
- Kutilainen, A., Nokso-Koivisto, O., & Toivanen, O. (2021). Koronakriisin aikaisten yritystukien arviointi.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021): Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet – Tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomukset 13/2021. Saatavilla <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/10/VTV-Tarkastus-13-2021-Koronaepidemian-johdosta-myonnettyt-suorat-yritystuet.pdf> (viitattu 23.3.2022)
- Verho, J. (2020). Economic crises and unemployment persistence: Analysis of job losses during the finnish recession of the 1990s. *Economica*, 87(345), 190–216.
- Vihriälä, V. V., Holmström, B., Korkman, S., & Uusitalo, R. (2020). Talouspolitiikan strategia koronakriisissä
- Yritystukien tutkimusjaosto (2021). Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2021.
- Zhuang A. Y., 2021, Digitaliserede økonomier har klaret sig bedre gennem pandemien, Economic memo, Danmarks Nationalbank. Saatavilla <https://www.nationalbanken.dk/da/publikationer/Documents/2021/08/Economic%20Memo%20nr.%206-2021.pdf> (viitattu 21.4.2022)

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-886-8

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi