

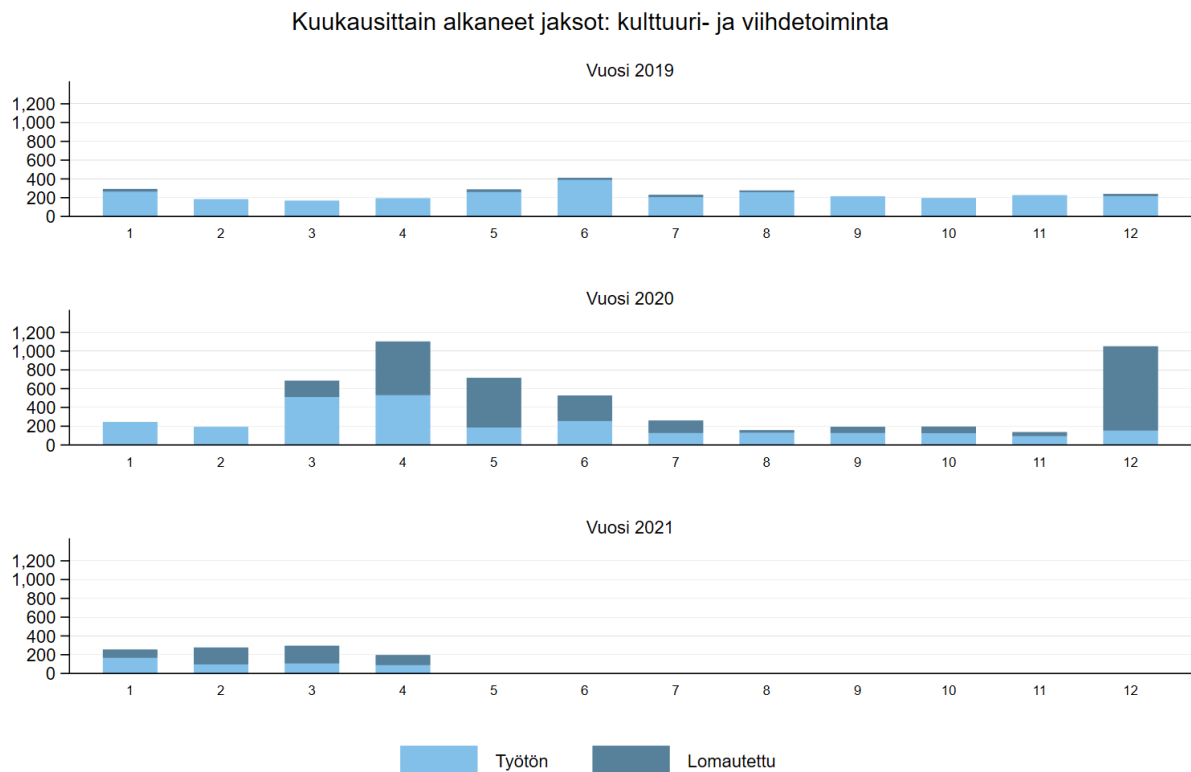
## Lausunto talousvaliokunnalle 11.5.2021 koskien HE 79/2021 vp

Tässä lausunnossa on kaksi osiota. Ensimmäisessä osiossa kuvaillaan lyhyesti toimialan R90, Kulttuuri ja viihdetoiminta, kehitystä koronakriisin aikana. Toisessa osiossa arvioidaan hallituksen esitystä (HE) yleisötapahtumien järjestäjille tarjottavasta tuesta talousteorian näkökulmasta. HE eroaa muista koronakriisin aikaisista tukimuodoista siinä, että se on eteenpäin katsova. En siksi käytä tilaa alan jo saamien tukien analysointiin, mutta totean, että jo saadut tuet ovat omalta osaltaan keventäneet yrityksiin koronakriisistä kohdistuvaa raskautta ja siten parantaneet niiden riskinottoa verrattuna tilanteeseen, jossa tukia ei olisi jaettu. Ala on myös hyötynyt suomalaisesta lomautusjärjestelmästä ja siihen tehdyistä koronakriisin aikaisista helpotuksista.

### 1. Kulttuuri- ja viihdetoiminta koronakriisin aikana

Kulttuuri ja viihdetoiminta – toimiala pitää sisällään alatoimialat R91 Kirjastojen, arkistojen, museoiden ja muiden kulttuurilaitosten toiminta, R92, rahapeli- ja vedonlyöntipalvelut ja R93, urheilutoiminta sekä huvi- ja virkistyspalvelut.

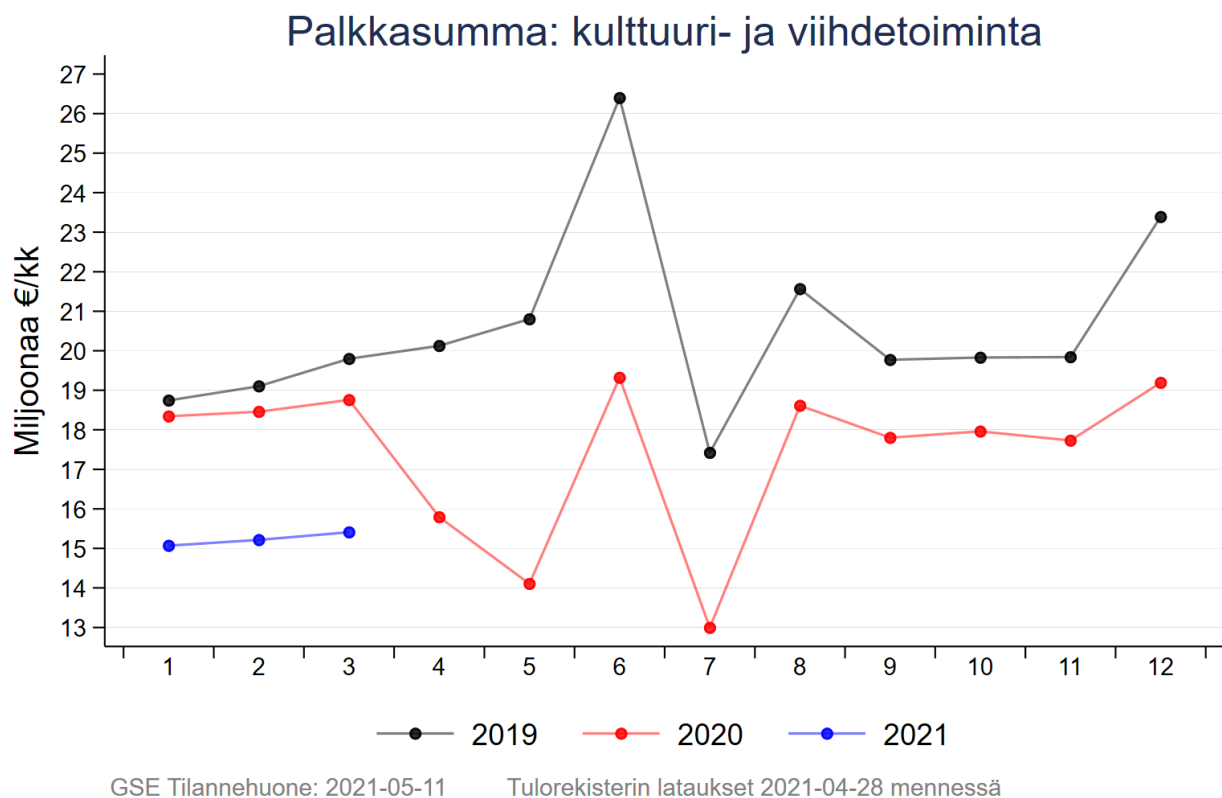
Kuviossa 1 esitetään alaan kohdistuneet lomautukset ja irtisanomiset 2019 tammikuusta eteenpäin. Muista aloista ala eroaa lähinnä joulukuun 2020 lomautuspiikin osalta. 2021 yhteenlasketut lomautukset ja irtisanomiset ovat samalla tasalla kuin 2019 alkuvuonna.



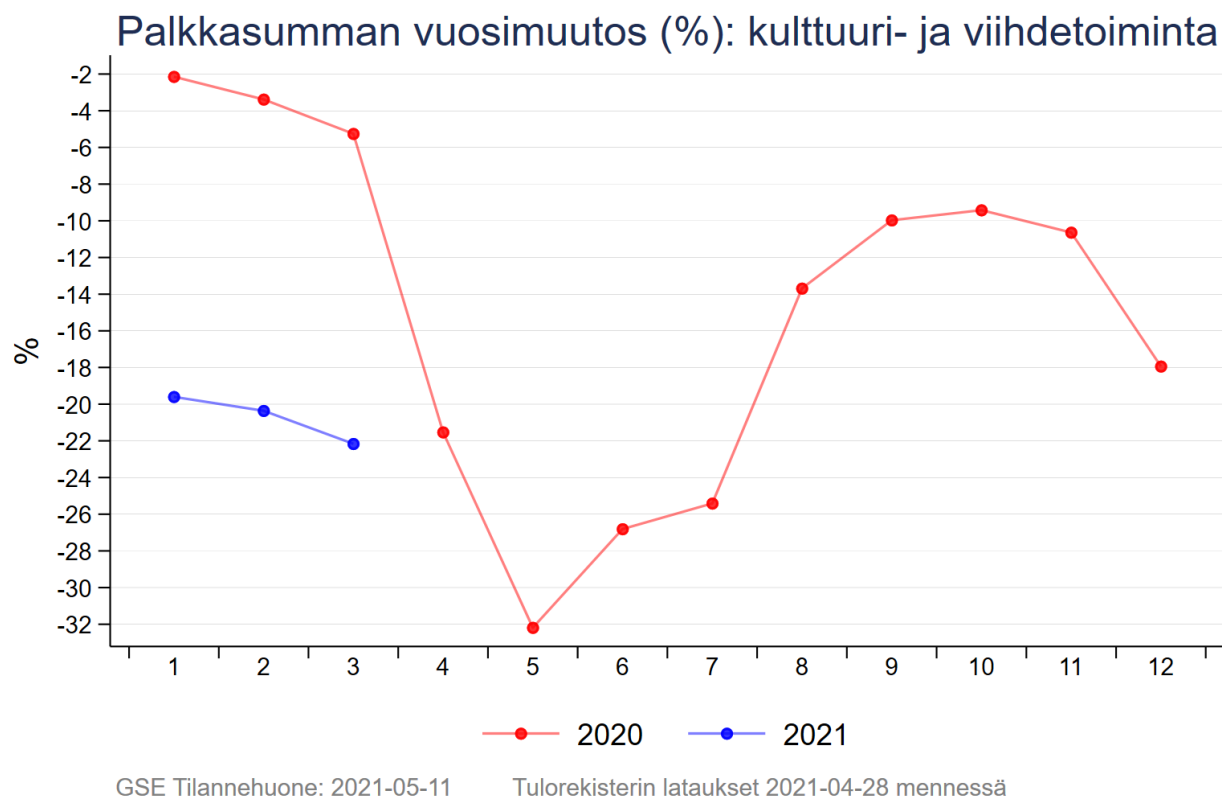
GSE Tilannehuone: 2021-05-11

Kuvio 1. lomautukset ja irtisanomiset

Alan palkkasumman kehitys näkyy kuviossa 2 ja palkkasumman kehitys suhteessa vuoteen 2019 kuviossa 3.



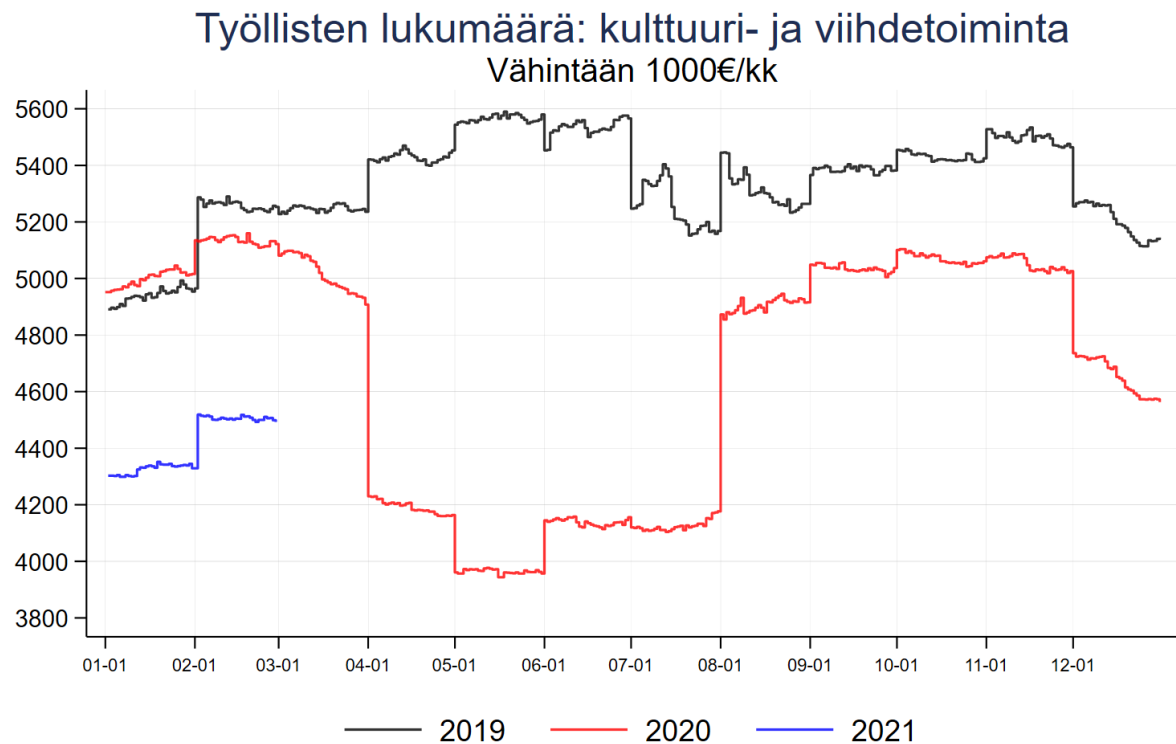
Kuvio 2. palkkasumman kehitys



Kuvio 3. palkkasumman kehitys suhteessa vuoteen 2019

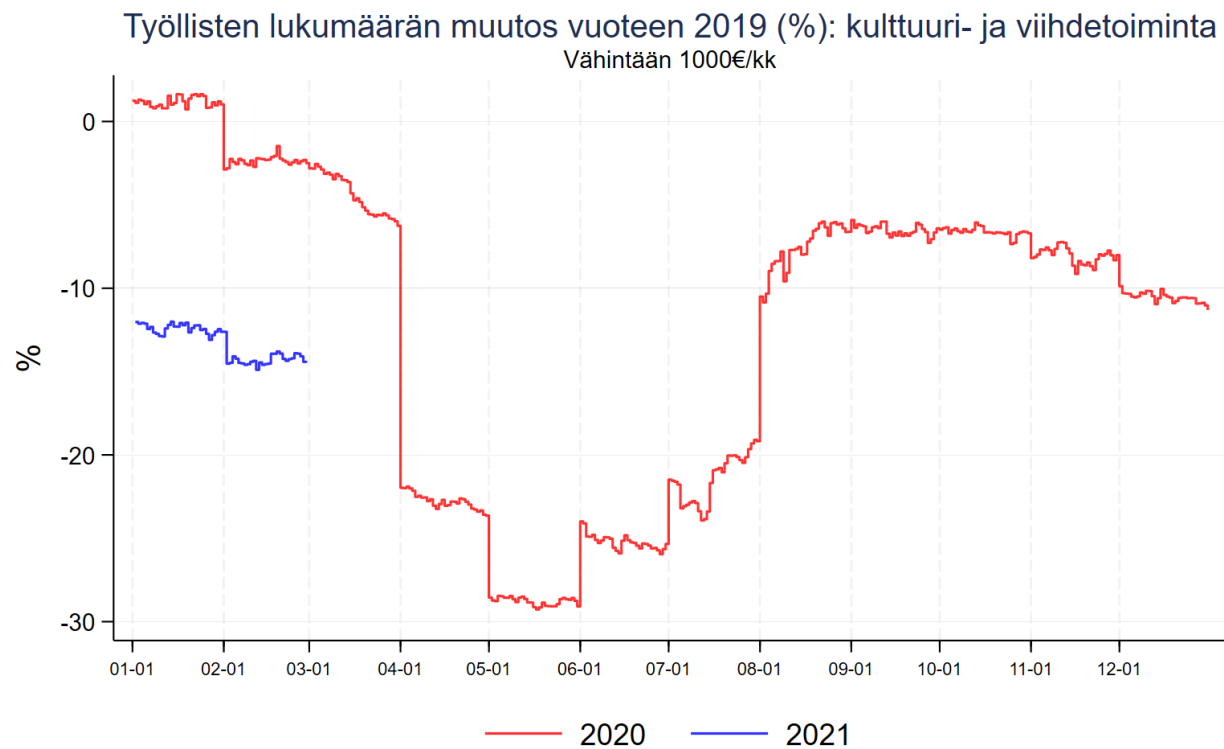
Kuten kuvioista näkyy, alaa kohtasi raju palkkasumman lasku keväällä 2020. Toisin kuin koko talouden tasolla, alan palkkasumma ei ole missään vaiheessa toipunut vuoden 2019 tasolle, vaan on edelleen noin 20% alle vuoden 2019 vastaavan ajankohdan tason alla.

Kuvioissa 4 ja 5 esitetään työllisten määrän tason kehitys sekä kehitys suhteessa vuoteen 2019, kun rajana pidetään 1000€ kuukausituloja.



GSE Tilannehuone: 2021-05-11

Kuvio 4. työllisten määrä

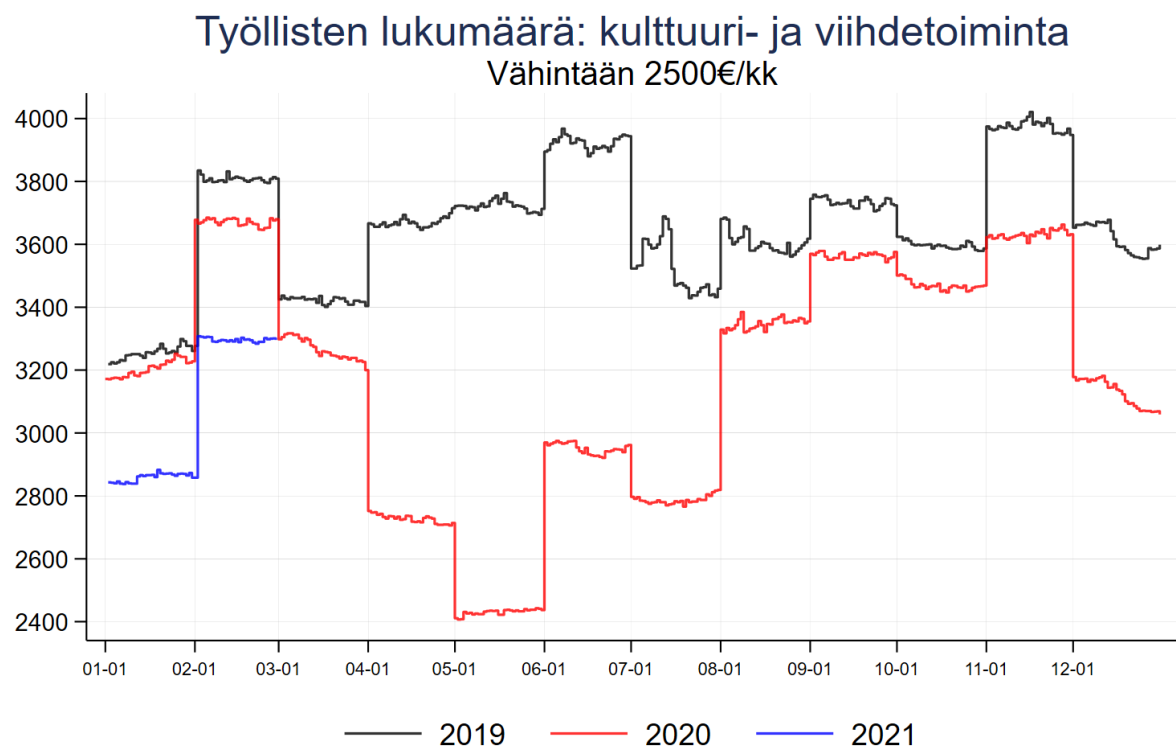


GSE Tilannehuone: 2021-05-11

Kuvio 5. työllisten määrä suhteessa vuoteen 2019

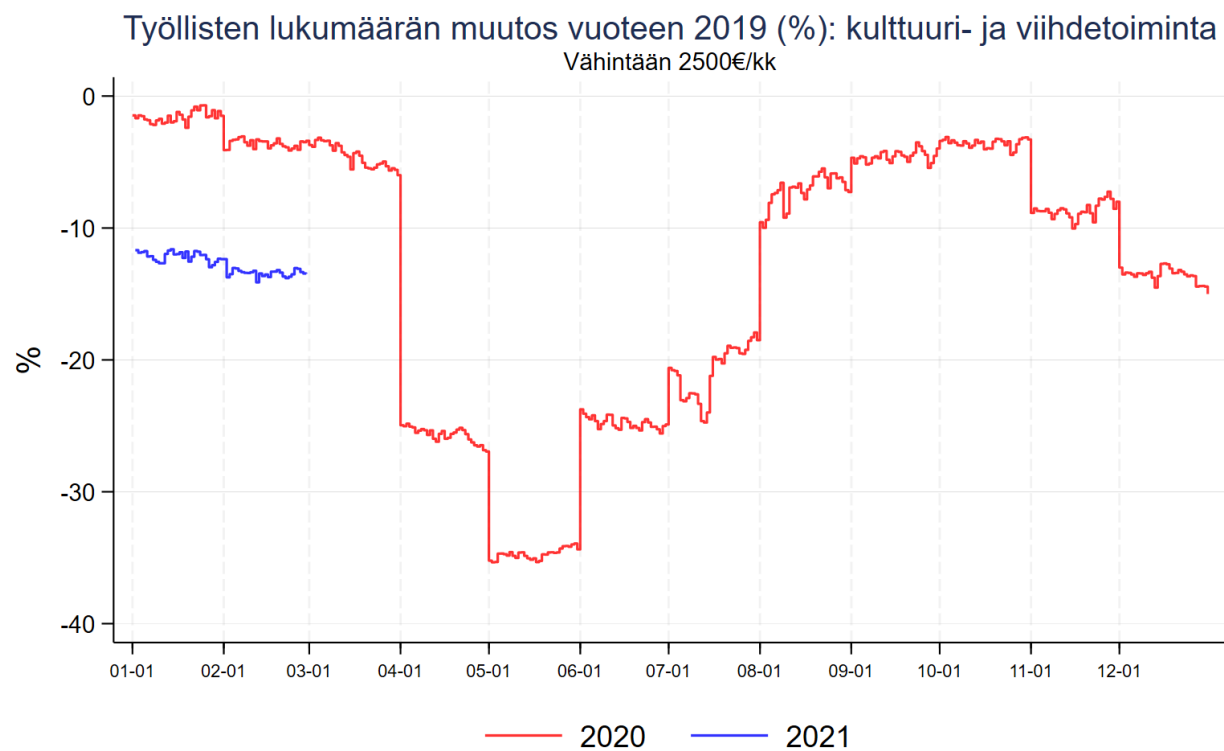
Kuvioista näkyy työllisten määrän pudotus keväällä 2020. Huomiota kiinnittää myös se, että työllisten määrä on 2021 alemmalla tasolla kuin loppuvuodesta 2020.

Kuvioissa 6 ja 7 esitetään samoin työllisten määrän kehitys, nyt kuitenkin niin, että rajana pidetään 2500€:n kuukausituloja.



GSE Tilannehuone: 2021-05-11

Kuvio 6. työllisten määrä



GSE Tilannehuone: 2021-05-11

Kuvio 7. työllisten määrä suhteessa vuoteen 2019

Kuvioista 6 ja 7 havaitaan, että toisin kuin koko talouden tasolla, ”kokopäivätyöllisten” eli vähintään 2500€ kuukausiansioihin pääsevien osalta kehitys ei juurikaan poikkea siitä, mitä se on ollut kun otetaan mukaan myös alhaisempia palkkoja ansaitsevat. Myös 2500€ kuussa ansaitsevien määrä on edelleen noin 10% alle vuoden 2019 tason.

Yleistasolla havaitaan siis, että ala on työllisyydellä ja palkkasummalla mitattuna kärsinyt koronakriisistä enemmän kuin toimialat keskimäärin. Tätä osaltaan voi selittää alan kustannusrakenne (kts alla), joka on hyvin työvoimavaltainen. Samasta syystä Suomen erinomaisesti toiminut lomautusjärjestelmä koronakriisin aikaisine helpotuksineen on tukenut alan yrityksiä vähintään yhtä hyvin jollei paremmin kuin muiden alojen (pääomavaltaisempia / enemmän kiinteitä kustannuksia kohtaavia) yrityksiä.

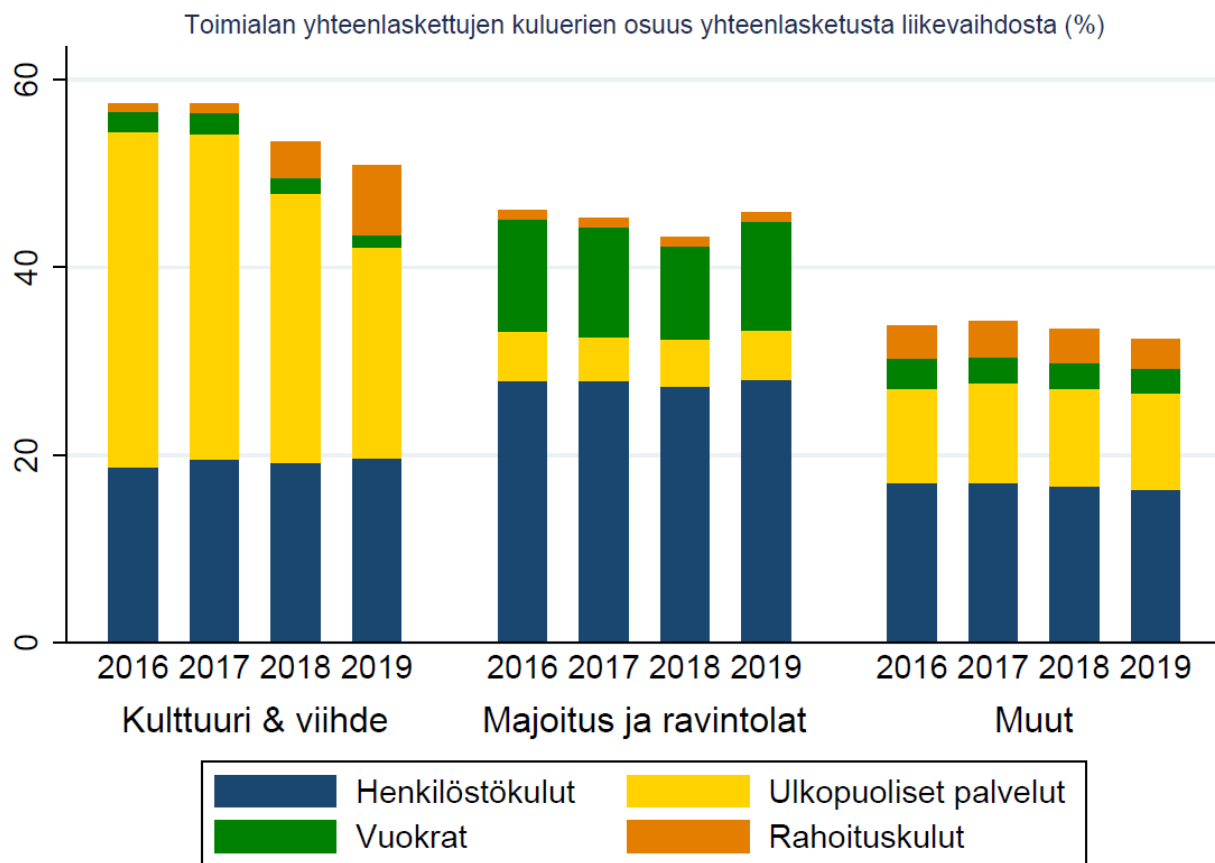
## **2. Esitys talousteorian näkökulmasta**

Hallituksen esitys koskee ns. tapahtumatakuuta yleisötilaisuuksien järjestäjille. Haasteeksi on mielletty se, että yleisötilaisuudet pitää suunnitella ja markkinoida hyvissä ajoin ennen itse tapahtumaa. Suunnittelun ja markkinoinnin kustannuksia ei pysty enää muuttamaan, jos tilaisuus tautitilanteen vaatimien viranomaismääräysten takia joudutaan perumaan. Jos suunniteltu tilaisuus peruuntuu, korvattaisiin ehdotuksen mukaan 85% etukäteen ilmoitetuista kustannuksista sekä järjestäjälle että järjestäjän hakemuksessa ilmoittamille alihankkijoille.

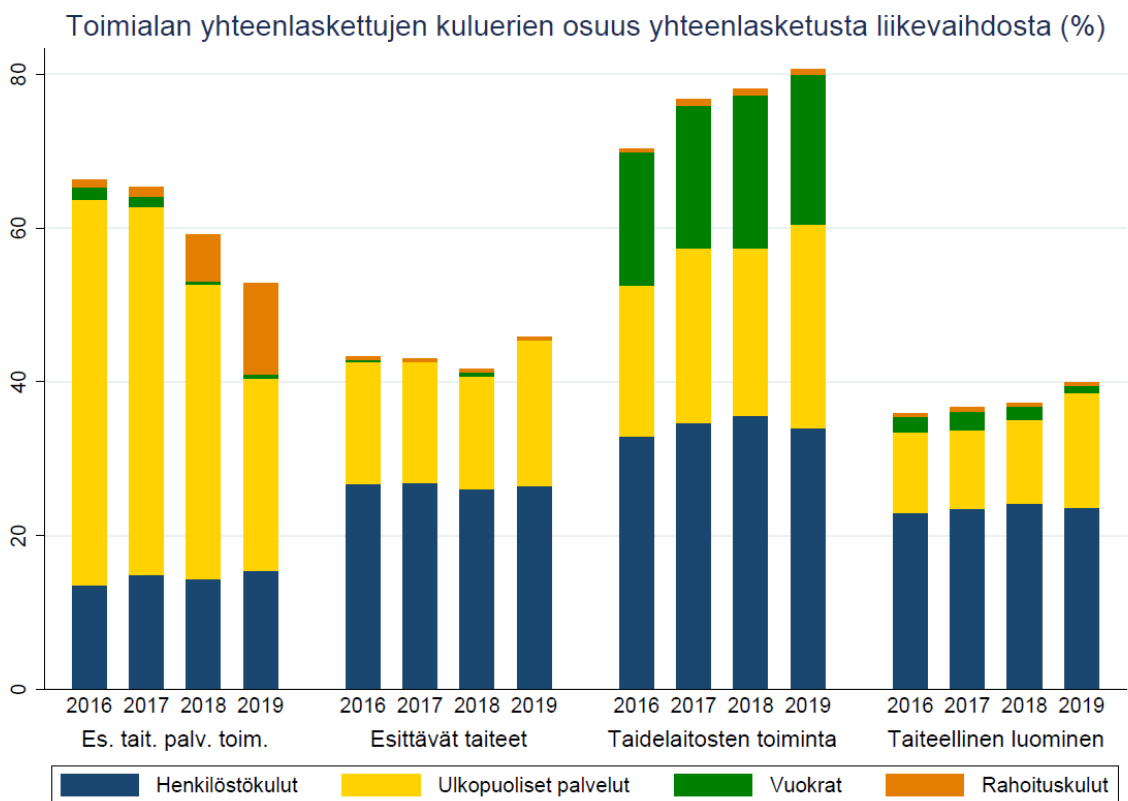
Ehdotettua järjestelmää on syytä peilata yhtäältä korvauksen perusteluihin, eli viranomaisten pakkotoimiin ja toisaalta tavanomaisiin yritystoimintaan kuuluviin riskeihin.

Kuten GSE:n Tilannehuoneen yritystukiraporteissa ja muissa asiantuntijalausunnoissa todettiin jo viime vuonna, valtiovallan pakkotoimet ovat eräs peruste maksaa korvauksia. Tätä logiikkaa on ainakin tiettyyn mittaan asti Suomessakin sovellettu ravintoloihin. Keskeistä on tällöin määrittää korvausperusteet tavalla, joka ei aiheuta vääränlaisia kannustimia. Tähän liittyvä kysymys on korvaustaso. Vaikka korvaustaso on tiettyyn mittaan asti oikeudenmukaisuuskysymys, on sen määrittämisessä syytä ottaa kannustinvaikutukset huomioon.

HE:n arvioinnissa ja toimialan analyysissä on syytä muistaa, että ala on varsin työvoimavaltainen kustannuksiltaan. Tämä käy ilmi kuvioista 8 ja 9. Alan muistakin kustannuksista suuri osa on vaihtuvia, ts., sellaisia, jotka ovat vältettävissä, kun toiminnan skaala supistuu. Tämä tarkoittaa sitä, että ala ei samassa mittakaavassa kuin moni muu toimiala ole joutunut kriisin kuluessa kattamaan kustannuksia, joista on vaikea päästä eroon.



Kuvio 8. Toimialan kustannusrakenne



Kuvio 9. Toimialan kustannusrakenne.

Tarkastelen HE:tä tässä osassa kahdesta näkökulmasta:

1. Keskeinen kysymys on: mitkä tilaisuudet jäisivät järjestämättä, jos HE:ta ei hyväksytä?
2. HE:een mahdollisesti sisältyvät vääristävät kannustimet (kustannusvuoto).

### **Mitkä tilaisuudet jäisivät järjestämättä?**

Taloustieteen näkökulma tilaisuuksien järjestämiseen on sama kuin teollisiin laiteinvestointeihin tai T&K&I-investointeihin. Tulevaisuuden voitot ovat epävarmoja, mutta investointikustannukset pitää kattaa, jotta investoinnit ylipäättään voivat toteutua. Niinpä tulevaisuuden voittojen pitää olla riittävän suuria, jotta onnistuneilla investoinneilla voidaan kattaa epäonnistuneiden investointien kustannukset ja vielä ansaita tuottoa pääomalle näiden päälle. Vain ne investoinnit toteutetaan, jotka **odotusarvoisesti** tuottavat riittävän pääoman tuoton. On siis syytä erottaa toistaan päätöksentekohetken odotukset ja investoinnin jälkeinen todellinen (epä)onnistuminen.

Sama logiikka koskee tapahtumajärjestäjiä. Suunnittelu- ym. kustannukset pitää kattaa etukäteen ja normaalioloissakin tilaisuuden kaupallinen onnistuminen on epävarmaa. Järjestäjän kannattaa aloittaa suunnittelu- ym. toimet, jos todennäköisyys, että tilaisuus järjestetään, on riittävän korkea ja siitä saatavat voitot riittäviä paitsi kattamaan kustannukset, myös tuomaan riittävän tuoton sijoitetulle pääomalle.<sup>1</sup>

HE kustannusten jakamisesta tarkoittaa sitä, että suuri osa kustannuksista jää valtion kannettaviksi, jos tilaisuus peruutetaan. Tämä laskee kynnystä järjestää tilaisuuksia.

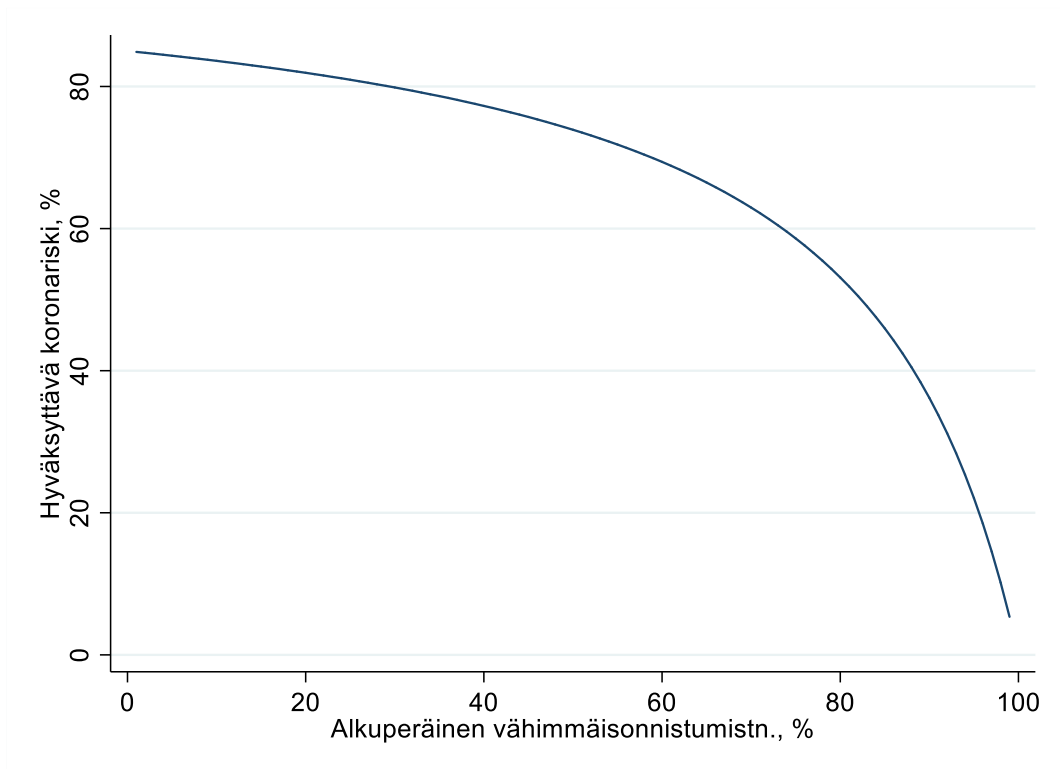
Tätä voi havainnollistaa vertaamalla taloudellisesti hyvin varmallalla pohjalla olevaa tilaisuutta sellaiseen, jonka talous on varsin epävarma. Ensimmäistä voi konkreettisuuden vuoksi edustaa tilaisuus, jonka kulut ovat niin alhaiset, että sille riittää taloudellinen onnistuminen joka kymmenes vuosi (eli 10% onnistumistodennäköisyys). Toista edustaa tilaisuus, jonka pitää onnistua 90%:n varmuudella, jotta se kannattaa järjestää (eli vain joka kymmenes vuosi saa epäonnistua). Mikä on HE:n vaikutus siihen, järjestetäänkö nämä tilaisuudet? Eräs tapa konkretisoida tämä kysymys on kysyä, kuinka suurella todennäköisyydellä viranomaiset voivat kieltää tilaisuuden ilman, että se jää järjestämättä?

Vastaus varmallalla pohjalla olevalle tilaisuudelle on häkellyttävän korkea: 84%. Epävarmemmalla taloudellisella pohjalla olevalle tilaisuudelle vastaus on sillekin varsin korkea, eli 36%.

Kuviossa 10 esitetään minkä kokoisen ”koronariskin” erilaisen minimionnistumistodennäköisyyden tilaisuudet voivat hyväksyä. Kuviossa x-akselilla vasemmalla ovat taloudellisesti varmallalla pohjalla olevat tilaisuudet, joille riittää alhainen onnistumistodennäköisyys. X-akselin oikeassa laidassa ovat tilaisuudet, joiden järjestäminen edellyttää hyvin korkeaa onnistumistodennäköisyyttä, koska järjestelykustannukset ovat suhteessa mahdollisiin voittoihin korkeat.

---

<sup>1</sup> Täsmällisesti: korkeampi kuin suunnittelu- ym. kustannusten osuus siitä voitosta, joka järjestämisestä jää järjestämisen juoksevien kulujen kattamisen jälkeen.



Kuvio 10. Alkuperäisen riskin ja hyväksyttävän koronariskin suhde. Riski kasvaa oikealle mentäessä.

HE perustuu ajatukseen, että viranomaiskiellot ovat alueellisia ja kohtelevat siten kaikkia tietyn alueen tilaisuuksia samalla tavalla. Yllä esitelty esitykseen sisältyvä valikoitumismekanismi tarkoittaa sitä, että HE suosii varmalla taloudellisella pohjalla olevia tilaisuuksia. Niinpä esimerkiksi uudet ja kokeelliset ja siten huonon kulu-tuottorakenteen omaavat tilaisuudet toki hyötyvät HE:tä, mutta vähemmän kuin vakiintuneet ja tuottoisat.

**Arvio:** Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että hallituksen esitys tarjoaa erittäin hyvän suojan koronaperäistä viranomaiskielloa vastaan, erityisesti ottaen tautitilanteen viimeaikainen kehitys huomioon. Jos kieltoja ei tule, ei järjestelystä synny tietenkään myöskään kustannuksia. On kuitenkin valitettavaa, että esitys ei sisällä sellaista arviota mahdollisista kustannuksista, joissa olisi pyritty huomioimaan laskelman kannalta olennaiset tekijät, eli tilaisuuksien kustannukset yhtäältä ja koronaperäiset sulkemisriskit toisaalta.

### Vääristävät kannustimet.

Valikoitumisen ohella on syytä kiinnittää huomiota esityksen mahdollisiin vääristäviin kannustimiin. Koska esitys perustuu ajatukseen, että valtiovalta korvaa osan kustannuksista, on tärkeää, että kustannukset ovat aidosti kustannuksia järjestäjän näkökulmasta.

Alan työvoimavaltainen kustannusrakenne saattaa avata oven väärinkäytöksille. Onko esimerkiksi vaaraa siitä, että emoyhtiö tilaa tytäryhtiöltä töitä, joita se muutoinkin tilaisi ja laskuttaa ne kuluina valtiolta, jos joku useista suunnitelluista tilaisuuksista kielletään? Tällainen näyttäisi olevan mahdollista erityisesti silloin, kun järjestävä taho järjestää useita tilaisuuksia, joihin osallistuu samoja alihankkijoita. Ulkopuolisen voi olla hyvin haastavaa varmistua siitä, mihin tilaisuuteen mitkäkin työtunnit on oikeasti kohdistettu. Hankalaksi asian tekee kulurakenteen ohella se, että yksi esityksen tavoitteista on alan työllisyyden edistäminen.

Joka tapauksessa on siis syytä kiinnittää huomiota siihen, miten voidaan varmistaa kulujen kohdentuminen.

Otto Toivanen  
Taloustieteen Professori  
Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu  
Helsinki Graduate School of Economics