

TALOUSPOLITIIKAN STRATEGIA KORONAKRIISISSÄ

Vesa Vihriälä, Bengt Holmström, Sixten Korkman, Roope Uusitalo

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2020:13

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2020:13

Talouspolitiikan strategia koronakriisissä

Vesa Vihriälä, Bengt Holmström, Sixten Korkman, Roope Uusitalo

Valtioneuvosto Helsinki 2020

Valtioneuvosto

ISBN PDF: 978-952-287-898-4

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	8.5.2020
Tekijät	Vesa Vihriälä, Bengt Holmström, Sixten Korkman, Roope Uusitalo	
Julkaisun nimi	Talouspolitiikan strategia koronavaiheissa	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston julkaisuja 2020:13	
ISBN PDF	978-952-287-898-4	ISSN PDF 2490-0966
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4	
Sivumäärä	107	Kieli suomi
Asiasanat	COVID-19, rajoitustoimet, talouskasvu, talouspolitiikka	
Tiivistelmä	<p>Reportissa esitetään arvio koronavaiheista vaikutuksista ja toimenpiteistä, joilla Suomen taloudelle aiheutuvia vaurioita voidaan pienentää ja palauttaa Suomi kestävästi kasvun, korkean työllisyyden ja kestävästi julkisen talouden uralle.</p> <p>Suomen talous ajautuu syvään taantumukseen koronavaiheista myötä. On syytä varautua vuoden 2008 finanssikriisin jälkeistä aikaa muistuttavaan kehitykseen. Tuotannon, tulojen ja työn menetyksen ohella kriisi aiheuttaa terveyden ja hyvinvoinnin heikkenemistä nyt ja tulevaisuudessa. Ongelmat johtuvat sekä epidemian taltuttamiseksi asetetuista rajoituksista että pelosta. Näiden poistaminen on talouden toipumisen ehto. Tämän täytyy kuitenkin tapahtua turvallisesti, mikä edellyttää vahvaa panostusta testaamiseen ja erilaisiin suoja toimiin.</p> <p>Talouspolitiikan ensimmäinen tehtävä on vähentää niitä välittömiä haittoja, joita rajoitustoimista ja pelosta aiheutuu ennen kaikkea yritys sektorin toimintakyvylle. Kasvun käynnistämiseen rajoitusten lieventämisen jälkeen tarvitaan tuntuva elvytyspanos. Talouspolitiikan vaativin vaihe tulee tämän jälkeen. Kriisi johtaa julkisen talouden velkaantumisen jo lähivuosina kestävämmälle uralle. Minimivaatimus on velan bkt-suhteen kasvun pysäyttäminen, mikä vaatii rankkaa julkisen talouden sopeuttamista. Menojen leikkaamisen ja verojen korottamisen tarvetta voidaan lieventää rakennepolitiikalla. Hallituksen tulisikin elvytystoimista päättämisen yhteydessä päättää tarvittavan "kipupaketin" tavoitteista ja määrittää prosessi toimenpiteiden valmistua ja rivakkaa toimeenpanoa varten.</p>	
Kustantaja	Valtioneuvosto	
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	8.5.2020	
Författare	Vesa Vihriälä, Bengt Holmström, Sixten Korkman, Roope Uusitalo		
Publikationens titel	Finanspolitiska strategin under coronakrisen		
Publikationsseriens namn och nummer	Statsrådets publikationer 2020:13		
ISBN PDF	978-952-287-898-4	ISSN PDF	2490-0966
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4		
Sidantal	107	Språk	finska
Nyckelord	COVID-19, restriktionsåtgärder, ekonomisk tillväxt, ekonomisk politik		
Referat	<p>I rapporten presenteras en bedömning av coronakrisens konsekvenser och de åtgärder genom vilka de skador som drabbar Finlands ekonomi kan minskas så att Finland kan styras in på ett spår som leder till hållbar tillväxt, hög sysselsättning och sunda offentliga finanser.</p> <p>Finlands ekonomi hamnar i en djup recession på grund av coronakrisen. Man bör förbereda sig på en utveckling som påminner om tiden efter finanskrisen 2008. Utöver förlust av produktion, inkomster och arbete kommer krisen att leda till att hälsan och välfärden försämras både nu och i framtiden. Problemen beror både på de restriktioner som ställts för att få bakt med epidemin och på rädslan. Att dessa avskaffas är ett villkor för att ekonomin ska återhämta sig. Detta måste dock ske på ett säkert sätt, vilket kräver starka satsningar på testning och olika skyddsåtgärder.</p> <p>Den första uppgiften för den ekonomiska politiken är att minska på de omedelbara olägenheter som restriktionerna och rädslan medför framför allt för företagssektorns funktionsförmåga. Efter att restriktionerna lättats behövs det betydande stimuleringsinsatser för att få fart på tillväxten. Det mest krävande skedet för finanspolitiken kommer därefter. Krisen leder till ohållbar skuldsättning inom den offentliga ekonomin redan under de närmaste åren. Minimikravet är att stoppa ökningen av skuldkvoten, vilket kräver en kraftig anpassning av de offentliga finanserna. Behovet av att minska utgifterna och höja skatterna kan lättas med hjälp av strukturpolitik. Regeringen bör därför i samband med beslut om stimulansåtgärder besluta om målen för det "smärtpaket" som behövs och fastställa en process för att åtgärderna ska bli färdiga och verkställas snabbt.</p>		
Förläggare	Statsrådet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

Tekijöiden saatesanat.....	7
Suomen talousstrategia koronakriisissä: tiivistelmä.....	8
1 Lähtökohta.....	17
2 Epidemiakehitys, rajoitustoimet ja talouden reaktio	19
2.1 Epidemiatilanteen kehitys.....	19
2.2 Epidemian hillitsemiseksi käyttöön otetut rajoitukset Suomessa ja naapurimaissa.....	24
2.3 Rajoitusten vaikutus epidemian leviämiseen.....	26
2.4 Epidemian ja sen hillitsemiseksi käyttöön otettujen rajoitteiden vaikutus talouskehitykseen.....	28
2.5 Yksittäisten rajoitusten vaikutus talouskehitykseen.....	32
2.6 Epidemian ja rajoitusten vaikutukset yhteiskuntaan laajemmin.....	35
3 Yritysten tukemisen tarve.....	37
3.1 Valtion yrityksille osoittamat tuet	37
3.2 Kansainvälinen vertailu	39
3.3 Suorien tukien tarve	40
3.4 Työryhmän ehdotus.....	40
4 Rajoitusten ja niiden purkamisen strategiasta	44
4.1 Baldwinin kahden rajoituksen kehikko.....	45
4.2 Mikä strategia on optimaalinen?.....	46
4.3 Johtopäätöksiä	53

5	Kokonaistaloudellisen kehityksen näkymät.....	56
5.1	Kansainvälisen talouden äkkipysähdys.....	56
5.2	Suomen vientisektorin tilanne	59
5.3	Yrityssektorin toimintakyky	61
5.4	Kotitalouksien kulutuskäyttäytyminen.....	62
5.5	Työmarkkinat kriisin jälkeen	65
5.6	Vaikutukset tuottavuuteen?	66
5.7	Minkä näkymän pohjalle talouspolitiikka pitäisi rakentaa?	68
6	Finanssipolitiikan haasteet.....	74
6.1	Kasvun käynnistyminen kriisin jälkeen	74
6.2	Julkisen talouden kestävyysaaste	76
6.3	Finanssipoliittinen elvytys ja julkisen talouden sopeuttaminen.....	77
7	Laajempia politiikkakysymyksiä	82
7.1	Kasvupolitiikassa tehtävää monella saralla	82
7.2	Ilmastopolitiikkaa ei ole varaa jättää koronan jalkoihin.....	85
7.3	Hyvinvointivaltion haaste: onko sukupolvien välinen sopimus reilu?.....	86
7.4	Valtion rooli tärkeä mutta kriisi pakottaa pohtimaan rajoja	89
8	Talouspolitiikan strategia	93
8.1	Lähtökohta ja kolme vaihetta.....	93
8.2	Yritysten tukeminen pitkittyvän kriisin oloissa	95
8.3	Finanssipoliittinen elvytys kriisin akuutin vaiheen jälkeen	97
8.4	Julkisen talouden sopeutus ja rakennepolitiikka	99
8.5	Politiikkavalinnat vaativia.....	100
	Liitteet.....	107

Tekijöiden saatesanat

Työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö antoivat meille 30.3. tehtäväksi laatia asiantuntija-arvion koronakriisin vaikutuksista ja toimenpiteistä, joilla Suomen taloudelle aiheutuvia vaurioita voidaan korjata ja palauttaa Suomi kestäväen kasvun, korkean työllisyyden ja kestäväen julkisen talouden uralle.

Tehtävä on osoittautunut vaativaksi erityisesti siitä syystä, että kriisi on luonteeltaan hyvin poikkeuksellinen ja sen kehitys on mitä suurimmassa määrin epäselvä. Tästä seuraa, että johtopäätökset voivat olla vain alustavia ja ehdollisia sekä politiikkasuositukset yleisiä.

Työmme on ollut ylipäättään mahdollista vain sen ansiosta, että olemme saaneet erinomaista tukea toimeksi antaneilta ministeriöiltä, Suomen Pankilta, Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta, Teollisuussijoitukselta, Kilpailu- ja kuluttajavirastolta ja monilta yksityisen sektorin toimijoilta. Yliopistotutkijat ja muut asiantuntijat ovat auliisti vastanneet kysymyksiimme ja tuottaneet taustamuistioita. Osa muistioista julkaistaan raportin liitteinä. Ne ovat kirjoittajien analyysejä, joita olemme hyödyntäneet mutta emme kommentoineet. Olemme olleet tiiviissä yhteistyössä Helsinki Graduate School of Economicsin kriisiä analyysoivan tutkijaryhmän kanssa. Finanssineuvos Jenni Pääkkönen valtiovarainministeriöstä on ollut erinomainen tuki meille koko työmme ajan. Lämmin kiitos kaikille meitä auttaneille, vaikka emme nimeltä jokaista pystykään mainitsemaan.

Olemme työn kuluessa raportoineet välituloksia yritystukea ja rajoitustoimien purkamista koskevista kysymyksistä toimeksiantajaministeriöille. Tähän raporttiin olemme koonneet kokonaisnäkemyksemme koronakriisistä ja sen luomista politiikkatarpeista.

Helsingissä 7.5.2020

Vesa Vihriälä Bengt Holmström Sixten Korkman Roope Uusitalo

Suomen talousstrategia koronakriisissä: tiivistelmä

Poikkeuksellinen kriisi

Koronapandemia on halvauttanut globaalin talouden poikkeuksellisella tavalla. Kun ennen kriisiä maailmantalouden arvioitiin kasvavan kuluvana vuonna noin 3 %, arvioidaan sen nyt supistuvan vähintäänkin saman verran. Tällainen tilanne on hyvin poikkeuksellinen. Esimerkiksi globaalin finanssikriisin aikana (2007–2009) maailmantalous ei supistunut yhtenäkkään vuonna.

Se, että kriisi tulee talouden ulkopuolelta, antaa periaatteessa mahdollisuuden toipua kriisistä nopeasti, kunhan koronavirus saadaan kuriin. Kahdesta syystä tämä ei kuitenkaan enää ole todennäköistä. Ensinnäkin, saatavilla olevan tiedon perusteella, viruksen aiheuttamaa vakavan sairastumisen riskiä ei pystytä eliminoimaan lähikuukausina tavalla, joka mahdollistaisi nopean paluun normaaliin taloudelliseen elämään.

Toiseksi koronaviruksen aiheuttama sokki on sysännyt liikkeelle prosesseja, jotka heikentävät erityisesti haavoittuvien maiden talouskehitystä vielä pitkään. Köyhät raaka-aineiden tuottajamaat kärsivät raaka-ainehintojen romahduksesta ja vajavaisen terveydenhuoltojärjestelmän takia isoista ongelmista. Euroopassa pahoin velkaantuneiden valtioiden mahdollisuudet estää sokin kerrannaisvaikutuksia ovat heikot ja on olemassa aito riski eurokriisin tapaisen ilmiön toistumisesta.

Rajoitustoimet ja pelko jarruttavat toimeliaisuutta ja aiheuttavat paljon muita haittoja

Kriisin talousvaikutukset kumpuavat yhtäältä niistä rajoituksista, joita kaikkialla maailmassa on asetettu ihmisten kanssakäymiselle ja taloudelliselle toimeliaisuudelle eli kokoontumiskielloista, matkustuskielloista, kulttuuri-, urheilu- ym. tapahtumien kieltämisestä, koulujen, ravintoloiden ja monissa maissa kauppojen sulkemisesta, jopa ulkonaliikkumiskielloista. Usein myös suositukset toimivat kieltojen tavoin. Lisäksi rajoituksista riippumatta ihmiset pelkäävät tartuntoja ja välttävät tämän vuoksi palveluiden käyttöä tavalla, joka pienentää yksityistä kulutusta ja syventää kriisiä.

Kriisi on heikentänyt ensi sijassa palvelusektorin tilannetta. Kun palvelusektori on hyvin työvaltainen, seurauksena on ollut ennätyksellisen laajoja lomautuksia ja irtisanomisia. Toisaalta myös globaalit tarjontaketjut ovat häiriytyneet, mikä on vaikeuttanut

jossain määrin teollisuuden toimintaa. Teollisen toiminnan heikentyminen on kuitenkin pääosin vasta edessäpäin, kun heikentyvä kysyntä iskee siihen.

Suomi ei ole mikään poikkeus. Suomessakin suurimmat liikevaihdon menetykset ja työvoiman supistukset koskevat palvelusektoria, erityisesti matkailu- ja ravintola-alaa. Erot yritysten välillä ovat kuitenkin suuria. Kaikilla toimialoilla on yrityksiä, joiden liikevaihto on edelleen kasvanut ja samalla yrityksiä, joiden liikevaihdosta on kadonnut yli puolet.

Tuotannon, tulojen ja työn menetyksen ohella kriisi aiheuttaa monia muita haittoja, joista useimmat liittyvät juuri viranomaisten määräämiin rajoituksiin. Ei-kiireellisiä sairauksia jää hoitamatta, mielenterveys-, päihde- ja perheväkivaltaongelmat lisääntyvät, samoin eristettyjen vanhusten yksinäisyys ja toimintakyvyn heikkeneminen. Kun lapset eivät pääse varhaiskasvatukseen tai kouluun, oppiminen hidastuu. Erityisen vakavia haittoja syntyy lapsille, jotka eivät kodeissaan saa riittävää tukea. Koulujen kiinnioloon liittyvät pitkän ajan haitat ovat suuria.

Yritykset ja työntekijät saatettava talven yli

Talouspolitiikan ensimmäinen tehtävä on vähentää niitä välittömiä haittoja, joita epidemiasta ja sen hillitsemiseksi käyttöön otetuista rajoituksista aiheutuu. Monissa maissa tämä tarkoittaa työtä vaille jäävien toimentulon turvaamista. Suomessa, kuten muissakin hyvien turvaverkkojen maissa, olemassa oleva työttömyysturvajärjestelmä huolehtii kohtuullisesti työttömien toimeentulosta.

Suomessa ja verrokkimaissa talouspolitiikan toimet ovatkin keskittyneet yrityssektorin toimintaedellytysten säilyttämiseen. Ilman yhteiskunnan tukea merkittävän osan aikaisemmin kannattavista yrityksistä voi olettaa kaatuvan, jolloin niihin sitoutunut ”organisaatiopääoma” tuhoutuu. Myös pystyssä pysyvien mutta paljon pääomaa menettävien ja henkilöstöä irtosanomaan joutuvien yritysten kyky vastata aikanaan tapahtuvaan kysynnän paranemiseen ja kyky investoida heikentyvät.

Keskuspankit ovat lisänneet runsaasti likviditeettiä markkinoille. Valtiot ovat omalta osaltaan luoneet tai laajentaneet erityisrahoitusjärjestelyjä. Suomessa maksuvalmius-tukea on kanavoitu lähinnä Suomen Pankin ja Finnveran kautta. Lisäksi yritykset ovat saaneet lisää maksuaikaa mm. työntajamaksujen ja arvolisäveron maksamiseen.

Suoraa tukea on myönnetty toistaiseksi lähinnä Business Finlandin, ELY-keskusten ja kuntien kautta. Lisäksi Teollisuussijoitus on käynnistänyt pääomasijoitusohjelman ja valtio on ilmoittanut pääomittavansa pääosin omistamaansa Finnairia. Ravintoloille on päätetty omasta tukiohjelmasta.

Toteutetut tukiratkaisut ovat olleet hyödyllisiä. Ne eivät mielestämme kuitenkaan riitä. Tarvitaan yleisempi, nopeasti kaikkien toimialojen yritysten kannattavuutta tukeva järjestelmä. Tuen tavoitteena on konkurssien estäminen jakamalla väliaikaista suoraa tukea yrityksille, jotka ovat kärsineet pahiten koronaepidemiasta.

Ehdotuksen mukaan tuki kohdistettaisiin pienien ja keskisuurten yritysten sellaisten kustannusten kattamiseen, joita yrityksen on vaikea sopeuttaa lopettamatta toimintaansa kokonaan. Tuki perustuisi osin myös yritysten palkkakustannuksiin ja pyrkisi tätä kautta ylläpitämään työllisyyttä kriisin aikana. Tätä koskevaa ehdotusta käsitellään tarkemmin luvussa 3 ja liitteessä 10.

Rajoitusten lieventämisen pakko ja viisaan strategian vaikeus

Pandemian hillitseminen on vaatinut tiukkojen kansalaisten vapauksia koskevien rajoitusten käyttöönottoa. Näiden rajoitusten ansiosta epidemian eteneminen on saatu pysäytettyä. Samalla rajoituksista aiheutuu merkittävää haittaa sekä ihmisten jokapäiväiselle elämälle että yritysten toiminnalle. Rajoituksia on siksi pyrittävä mahdollisimman nopeasti purkamaan.

Pandemian hillitsemiseen tähtääviin toimiin on kaksi päälinjaa. Toinen perustuu ns. laumasuojan hyödyntämiseen. Jos viruksen leviämistä koko väestöön ei voida estää, on paras strategia pyrkiä ainoastaan hidastamaan epidemian etenemistä siten, että terveydenhuoltojärjestelmän kapasiteetti ei ylitä. Tämä oli aluksi mm. Britannian strategia. Tällä hetkellä sitä noudattaa lähinnä Ruotsi.

Toinen lähestymistapa on painaa epidemian leviämismuutos (tartuttamiskerroin R_0) ankarilla rajoitustoimilla niin pieneksi ($R_0 \ll 1$), että epidemia rajoitustoimien voimassa ollessa ennen pitkää häviää ja rajoituksista voidaan luopua. Avoimessa yhteiskunnassa näin tiukkojen rajoitusten ylläpitäminen on kuitenkin epärealistista. Ellei viruksen tukahduttaminen onnistu koko maailmassa, edellyttäisi viruksen täydellinen tukahduttaminen mm. maahantulon pysyvää rajoittamista.

Suomen hallituksen valitsema strategia perustuu rajoituksiin, jolla ehkäistään epidemian eksponentiaalinen eteneminen ($R_0 \approx 1$). Rajoituksista aiheutuu kuitenkin taloudelle ja ihmisten jokapäiväiselle elämälle merkittävää haittaa. Tästä syystä on järkevää pyrkiä korvaamaan haitallisimpia rajoituksia vähemmän haitallisilla suojaustoimilla sekä testaus-, jäljitys-, eristys- ja hoitostrategialla.

Mielestämme edellä kuvattu hybridistrategia (nimi ei kylläkään ole oikein osuva) on perusteltu Suomen oloissa. Strategiaa pitäisi vielä täydentää tehokkailla suojaustoimenpiteillä, jotka mahdollistavat turvallisen paluun työhön ja normaaliin elämään sekä

lisäämällä edelleen testaamisen ja jäljittämisen kapasiteettia. Suomen valitseman tien voi olettaa johtavan selvästi pienempään koronakuolleisuuteen kuin Ruotsin strategian, mikäli tehokkaita hoitokeinoja ja/tai rokote on käytettävissä ennen kuin Ruotsin strategia tuottaa riittävän laumasuojan.

Yksittäisten rajoitusten lieventämisessä on arvioitava sekä niiden poistamiseen liittyviä terveystarpeita että saatuja taloudellisia ja muita hyötyjä. Tämä joudutaan pakostikin tekemään hyvin epätäydellisen tiedon perusteella. Varsinaista tutkimustietoa sen paremmin rajoitusten vaikutuksista epidemian kehitykseen kuin rajoitusten taloudellisesta merkityksestäkään on vasta hyvin vähän.

Kriisi tulee jatkumaan vielä pitkään. Optimistisenkin skenaarion mukaan rokotteen kehittämiseen kuluu vielä vähintään vuosi. Nykyisten skenaarioiden mukaan tarvittavaa immuniteettia ei ehdi syntyä ja epidemian kurissa pitämiseksi jonkinasteisia rajoituksia ja suojaustoimia on ylläpidettävä vielä pitkään.

Suomen talous saa vakavan iskun

Koronasokki merkitsee vakavaa taantumaa myös Suomessa. Epävarmuus taantumasta syvyydestä ja kestosta on suuri. Jonkinasteisia rajoitustoimia joudutaan pitämään voimassa sekä Suomessa että muualla verraten pitkään. Epidemiaan ja talouskehitykseen liittyvä epävarmuus ei hälvene nopeasti. Massiivisetkaan politiikkatoimet eivät kykene estämään sokin aiheuttamia kerrannaisvaikutuksia kokonaan.

Suomen talouden kannalta euroalueen talouskehityksen suunta on olennainen asia. Nykytiedon valossa talouden kasvu jää monessa maassa pitkäksi aikaa vaisuksi. Emme oleta, että Euroopassa ajaututtaisiin eurokriisiin kaltaiseen tilanteeseen, mutta riski on olemassa.

Koronakriisi merkitsee joka tapauksessa kulutuksen ja tuotannon rakenteen muutoksia, vaikka niiden yksityiskohdat ovatkin hämärän peitossa. Matkailun ml. risteilymatkailun voi olettaa kehittyvän heikosti. Toisaalta digitaaliteknoologiaan perustuvat palvelut saavat lisävauhtia kriisistä. Myös ilmastopolitiikan kannalta tärkeiden teknologiaratkaisujen kysyntä voi kasvaa selvästi.

Arvioimme, että tuotanto ja työllisyys notkahtavat aiemmalta kasvu-uraltaan pidemmäksi aikaa. Kuinka pitkäaikaiseksi ja syväksi notkahdus muodostuu, on epävarmaa. Vuoden 2008 jälkeinen pitkä taantuma osoittaa, että tuotanto ja työllisyys voivat jäädä aiemmin arvioidulta potentiaalisen tuotannon työllisyyden urilta vuosikausiksi. Ei voi luottaa siihen, että työllisyyden ja tuottavuuden taso saavuttaisivat vanhan uransa näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Tällaisen uutta ”menetettyä vuosikymmentä”

merkitsevän kehityksen välttämiseksi tarvitaan talouden kasvua merkittävästi vahvistavaa politiikkaa.

Julkinen talous kestäättömän velkaantumisen uralle

Edellä kuvattu talousnäkyvä merkitsee julkisen talouden huomattavaa heikentymistä ei vain kuluvana vuonna vaan pitkäksi aikaa eteenpäin. Julkinen velka kasvaa nopeasti ja arviomme mukaan parhaimmassakin tapauksessa saavuttaa 90 % tason suhteessa bkt:hen vuosikymmenen loppuun mennessä, ellei korjaaviin toimiin ryhdytä. Täysin mahdollista kuitenkin on, että ilman politiikkatoimia velka tulisi ylittämään 100 %.

Velkasuhteen nousu jopa 90 prosenttiin ei sellaisenaan ole ylivoimainen ongelma, mikäli korkotason voi olettaa pysyvän matalana. Tälle oletukselle on vahvat perusteet, kun otetaan huomioon koko euroalueen talouden näkymät. Lähivuosien matalasta korkotasosta huolimatta 90 % velkataso tekee Suomen haavoittuvammaksi uusille häiriöille; lisävelkaantuminen tältä tasolta ei välttämättä ole tulevaisuudessa helppoa ja velanhoito voi muodostua kalliiksi.

Vielä vakavampi ongelma kuitenkin on, että ilman politiikkatoimia velan kasvulle ei näy loppua edes 2030-luvulla. Tämä tarkoittaa paitsi haavoittuvuuden kasvua edelleen myös sitä, että Suomen jo ennestään suuri julkisen talouden pitkän ajan kestävyysvaje kasvaa entisestään.

Näistä syistä on mielestämme selvää, ettei näköpiirissä olevaa velkaantumiskehitystä voida hyväksyä. Minimivaatimus on, että velkasuhde saadaan vakiintumaan alkaneella vuosikymmenellä.

Talousstrategian kolme elementtiä

Korona-kriisin talouspolitiikka voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen: (1) vahinkojen minimointi epidemian kontrolliin saamisen aikana, ennen kaikkea yrityksiä tukemalla, (2) kysyntää tukeva finanssipolitiikka rajoitusten purkamisen jälkeen ja (3) talouden vaurioiden korjaaminen ja julkisen talouden vakauttaminen, kun talous on palautunut kasvuun.

Näistä vaikein on kolmas vaihe, koska se edellyttää ”niukkuuden jakamista” menoja leikkaamalla ja veroja korottamalla sekä osin epäsuosittuja rakennuudistuksia. Mittakaava on vaativa mutta ei kuitenkaan ylivoimainen ja kriisikokemus voi osaltaan auttaa yhteisymmärryksen saavuttamista tarpeellisten toimien toteuttamisesta.

Yritystuen tarve muuttuu

Yrityssektorin maksuvalmiuden ja kannattavuuden tukemiselle on hyvät perusteet kriisin nykyisessä vaiheessa. Yritystoiminta ei kuitenkaan voi pidemmän päälle perustua nyt toteutettujen tukitoimien jatkamiseen. Sen ohella, että se on julkisen talouden kannalta mahdotonta, se vääristäisi talouden toimintaa pahoin.

Jos kriisi hellittää lähikuukausina, määräaikaisista tukitoimista voidaan luopua ainakin pääosin syksyyn mennessä ilman, että tilalle tarvitaan uusia toimia. Osana julkisen talouden tulevaa sopeuttamista on pikemminkin etsittävä tapoja vähentää yritystukia.

Jos sen sijaan kriisi pitkittyy, tukistrategia vaatii perusteellisemman uudelleenarvioinnin. Tällaisessa tilanteessa alkuperäiseltä ajatukselta saattaa mahdollisimman suuri osa, lähinnä kotimaansektorilla toimivista, yrityksistä toimintakykyisinä akuutin kriisin yli putoaa pohja pois.

Tällaisessakin tilanteessa on kuitenkin tärkeää huolehtia yrityssektorin kaikkein arvokkaimpien osien, ts. paljon organisaatiopääomaa omaavia korkean teknologian vientiyriytysten selviytymisestä. Nyt käytössä olevat suoran tuen välineet eivät tähän sovi, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Tarvitaan uusi strategia ja sen mukaiset välineet.

Avainkysymykseksi muodostuu, mitkä yritykset on välttämätöntä pelastaa yhteiskunnan tuella pitkittyneenkin kriisin yli. Samalla on selvää, että tukena tuskin voivat tulla kysymykseen muut kuin erimuotoiset pääomasijoitusinstrumentit, jotka tarjoavat valtiolle osuuden pelastettavien yritysten tulevasta tuloista. Esitämme, että sekä nykyisten tukien jatkoa että erityisesti yritysten rahoitustukistrategian kehittämistarpeita pohtimaan asetetaan uusi asiantuntijaryhmä.

Uudelleen käynnistys tarvitsee tuekseen elvytystä

Talouden rajoitusten poistaminen ei automaattisesti laukaise talouden toimeliaisuuden vilkastumista. Vaisun kotimaisen kysynnän ja heikkojen vientinäkymien olossa on tarvetta finanssipoliittiseen elvytykseen sen varmistamiseksi, että kotimainen kysyntä kääntyy toimeliaisuutta tukevaan kasvuun. Ensimmäinen finanssipoliitikalle asetettava vaatimus on, että ns. automaattisten vakauttajien sallitaan toimia vielä akuutin epidemiavaiheen jälkeen. Kriisin hellittäessä on lisäksi tarvetta täydentää automaattisten vakauttajien toimintaa päätösperäisellä politiikalla.

Vuoden 2021 budjetti tulee näillä näkymin olla luonteeltaan tuntuvasti elvyttävä. Joitakin elvytystoimia voi harkita jo loppukesän aikana, jos rajoitusten poistamisessa on riittävästi edetty. Kuntien tukeminen valtion toimesta on joka tapauksessa tarpeen jo

kuluvan vuoden aikana johtuen sekä kuntien verokertymän supistumisesta että niiden palveluihin kohdistuvista paineista.

On ensiarvoisen tärkeää, että elvytyspolitiikka tähtää talouden suorituskyvyn vahvistamiseen. Tämä ei puolla verotuksen yleistä keventämistä tai tulonsiirtojen ja etuuksien lisäämistä. Sen sijaan on pyrittävä panostamaan tavalla, joka ajan mittaan lisää talouden tuotantokykyä ja kasvuhakuisuutta.

Luontevia kohteita ovat investoinnit yhteiskunnan perusrakenteeseen ("infra"), jotka tukevat taloutta lisäämällä kysyntää lyhyellä aikavälillä ja vahvistamalla talouden suorituskykyä ja tuottavuutta pitkällä aikavälillä. Kyse voi olla tie- tai ratahankkeista tai esim. asuntorakentamisen lisäämisestä kasvukeskusten asuntopulan helpottamiseksi. Myös investoinnit ympäristö- ja ilmastopolitiikan edistämiseen sekä energiatehokkuuden lisäämiseen ovat harkinnan arvoisia. Olennaista on, että valitut "vihreän elvytyksen" toimet ovat vaikuttavia ja siten käynnistettäviä, että ne tukevat talouden toimintaa kohtuullisen nopeasti.

Myös joka tapauksessa tarpeelliseksi katsotut lisäykset osaamistason vahvistamiseen, tutkimukseen ja innovoinnin edistämiseen on perusteltua ajoittaa etupainoisesti. Tällaisten ratkaisujen täytyy kuitenkin sopia pidemmän ajan niukkoihin menokehyksiin.

Julkisen talouden vakauttaminen edellyttää isoa "kipupakettia"

Kriisi köyhdyttää Suomea ja heikentää Suomen julkisen talouden tasapainoa merkittävästi keskipitkällä aikavälillä. Julkisen talouden kestävyysvaje, jonka perimmäisenä ajurina on väestön ikääntyminen, kasvaa edelleen. Tämän vuoksi on välttämätöntä sopeuttaa julkista taloutta kansantalouden kantokykyä vastaavaksi selvästi enemmän kuin ennen kriisiä arvioitiin. Sopeutus tarkoittaa käytännössä menojen supistamista ja/tai verotuksen kiristämistä.

Sopeutustarpeen suuruus on epävarma. Muuttumattomilla talouden rakenteilla sen minimisuuruusluokaksi on kuitenkin perusteltua asettaa 3–4 % bkt:sta. Tämä riittäisi todennäköisesti julkisen velan bkt-suhteen vakauttamiseen alle 90 prosenttiin 2020-luvulla ja mahdollisesti saisi velkaantumisen jopa lievään laskuun. Sopeutus pienentäisi vastaavalla määrällä pitkän ajan kestävyysvajetta, mutta ei riittäisi sitä poistamaan. Julkinen talous jäisi tällaisenkin sopeutuksen jälkeen aikaisempaa selvästi haavoittuvammaksi tulevaisuuden sokeille.

Sopeutustarve pienenee, jos talouden kantokykyä pystytään rakennepolitiikalla nostamaan, ts. jos työssä olevien osuus väestöstä nousee ja työn tuottavuus paranee. Julkisen talouden kannalta työllisyysaste ja julkisesti rahoitetun palvelutuotannon tehokkuus ovat erityisen tärkeitä. Tällaista rakennepolitiikkaa tarvitaan joka tapauksessa pyrittäessä välttämään näköpiirissä oleva pidempiaikainen talouden heikko kasvu.

Tällaisen politiikan haaste on, että se vaikuttaa parhaimmillaankin hitaasti. Tähän liittyy myös se ongelma, että epärealistisia rakennepoliittisia suunnitelmia voidaan käyttää tekosyynä välttää epäsuosittuja menojen leikkauksia tai verojen korotuksia. Näistä syistä on tärkeää, että talouden kantokyvyn parantamiseen ml. julkisen sektorin tehokkuuteen tähtäävät toimenpiteet linjataan selkeästi ja niitä ryhdytään toteuttamaan rivakasti.

Tarvittavassa politiikkakokonaisuudessa on kyse ison ”kipupaketin” laatimisesta. Mitään meno- ja veropäätökset tai rakennepoliittisten päätökset eivät ole helppoja.

Keinot etsittävä pääosin tiedossa olevien asioiden joukosta

Työllisyysasteen nostamiseen tai tuottavuuden kasvattamiseen käytettävissä olevat keinot eivät ole muuttuneet kriisin myötä. Samoin vaikutuksia koskeva epävarmuus on ennallaan. Myöskään käsitys menoleikkausten ja veronkorotusten vaikutuksista eri ihmisryhmiin ei ole muuttunut.

Sen sijaan tarve julkisen talouden tasapainottamiseen niin, että se on sopusoinnussa kansantalouden kestokyvyn kanssa, on oleellisesti kasvanut. Tämä tarkoittaa myös kasvanutta tarvetta kyetä päättämään politiikkalinjauksista päätöksenteon lykkäämisen sijasta. Kun ongelma on suuri ja pahenee ajan myötä, on kyettävä tekemään päätöksiä ymmärtäen, että niitä voi olla pianikin tarve muuttaa, kun tietoa kertyy lisää.

Talouden tehokkuutta ja julkisen talouden kestävyyttä parantavista toimenpide-ehdotuksista ei ole puutetta. Mm. valtiovarainministeriö, Suomen Pankki, OECD, IMF, EU-komissio ja talouspolitiikan arviointineuvosto ovat esittäneet toistuvasti erilaisia ehdotuksia, jotka tähtäävät työllisyysasteen nostamiseen, tuottavuuden lisäämiseen ja erityisesti julkisen sektorin tehokkuuden lisäämiseen.

Hyvä tulos edellyttää huolellista valmistelua, jossa taloudellinen tehokkuus on vain yksi näkökohta. Vähintään yhtä tärkeää on, että kokonaisuus koetaan oikeudenmukaiseksi.

Suomi selviää tästäkin

Suomi on kansainvälisissä vertailuissa todettu yhdeksi maailman toimivimmista yhteiskunnista. Kansalaiset luottavat toisiinsa ja valtion instituutioihin. Hallinto toimii tehokkaasti ja tasapuolisesti. Suomi noteerataan korkealle innovatiivisena tietoyhteiskuntana.

Meillä on näyttöä kyvystä selvitä suurista sokeista. Sisällissota, toinen maailmansota ja 1990-luvun lama ovat olleet vakavia kriisejä, joista on lopulta noustu hämmästyttävän hyvin.

Koronakriisi on dramaattinen poikkeama normaalista. Poliittiset päättäjät ovat joutuneet turvautumaan poikkeuksellisiin toimiin epidemian kuriin saamiseksi ja yritysten ja kansalaisten suojaamiseksi. Yksittäiset ihmiset, yritykset ja muut yhteisöt ovat olleet aloitteellisia ja osoittaneet suurta innovatiivisuutta ongelmien ratkaisemiseksi. Epidemian hallintaan saamisen osalta tulokset ovat erinomaisia. Seuraavat askeleet eivät ole helppoja. Aiempien saavutusten valossa onnistumisen ei kuitenkaan pitäisi olla ylivoimaista.

1 Lähtökohta

Pandemia on kevään kuluessa edennyt rajusti ja pakottanut kaikkialla maailmassa talouden toimintaa vaikeuttaviin rajoituksiin epidemian nopean leviämisen estämiseksi. Talouden osalta edessä saattaa olla maailman pahin tuotannon lasku sitten 1930-luvun laman. Laajemmat yhteiskunnan ongelmat ovat vakavia ja ne vaikeutuvat kriisin pitkittyessä. Todennäköistä on, että kriisi ei ole nopeasti ohitettavissa. Tuskallinen tilanne pakottaa hakemaan vastauksia useaan vaikeaan kysymykseen.

Epidemian jarruttamiseksi käyttöön otettujen rajoitusten äkillinen poistaminen johtaisi melko pian tartuntojen leviämiseen terveydenhuollon kannalta kestävämmällä tavalla. Toisaalta nykyisten rajoitusten kanssa ei voida jatkaa kovin pitkään aiheuttamatta kohtuuttomia ongelmia kansantaloudelle ja julkiselle sektorille sekä viime kädessä myös terveydenhuoltojärjestelmälle ja kansalaisten hyvinvoinnille. Siksi on haettava strategia, jonka puitteissa määritetään rajoitusten lieventämisen tai poistamisen järjestys ja aikataulu sekä sitä täydentävät toimenpiteet. Suomi on nyt tämän polun alussa.

Talouspolitiikan tehtävänä on rajoittaa pandemian aiheuttamia yhteiskunnallisia vaurioita. Tämä tarkoittaa ensi vaiheessa toimia yritysten maksuvalmiuden ylläpitämiseksi ja kannattavuuden tukemiseksi. Tämä on tarpeen konkurssi- ja työttömyyskierteen lieventämiseksi sekä yritysten ”talvehtimisen” mahdollistamiseksi yli kriisin vaikeimman vaiheen. Lisäksi on turvattava kotitalouksien toimeentulo ja kuntien toimintakyky.

Tämä talouspolitiikan ensimmäinen vaihe ei ole vielä päättynyt. Niin kauan kuin pandemia-uhka on olemassa, on jonkinasteisia rajoituksia pidettävä voimassa. Tartuntoja koskeva pelko heikentää rajoituksista riippumatta talouden toimeliaisuutta. Jos kriisivaihe jatkuu pitkään, on talvehtimistoimien sisältöä välttämättömästi arvioida uudelleen.

Toisessa vaiheessa, kun rajoituksia on riittävästi kyetty poistamaan, on pyrittävä varmistamaan talouden toimeliaisuuden käynnistyminen. Näillä näkymin tämä edellyttää finanssipoliittista elvytystä kotimaisen kysynnän vilkastuttamiseksi. Suomen kannalta olisi toivottavaa, että mahdollisimman moni EU-maa harjoittaisi elvyttävää finanssipoliittikkaa. Euroopan keskuspankin mahdollisuudet talouden elvyttämiseen rahapolitiikalla ovat varsin rajalliset.

Kolmannessa vaiheessa on ryhdyttävä toimiin julkisen talouden velkaantumisen pysäyttämiseksi. Tältä osin ei ole kyse vain kriisin ja elvytyspolitiikan perintönä syntyneestä velan lisäyksestä vaan myös siitä, että Suomella jo ennen kriisiä oli tuntuva julkisen talouden kestävyysvaje. Väestön ikääntyminen aiheuttaa jatkuvia paineita ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvuun ja rahoitusali jäämien suurenemiseen.

Finanssipoliittisen elvytyksen ja julkisen talouden sopeuttaminen velkaantumisen pysäyttämiseksi vaatii tasapainoilua ristiriitaisten tavoitteiden välillä. Kriisin oloissa on valtion velkaantuminen väistämätöntä ja matalan valtion lainakoron oloissa velan raskaus jää rajalliseksi. Ajan myötä velkakierre on kuitenkin pysäytettävä Suomen luottokelpoisuuden turvaamiseksi ja tulevien riskien vähentämiseksi. Tämä on vaativa tehtävä. Ongelmaa voidaan kuitenkin lieventää uudistuksilla, jotka lisäävät kestävästi työllisten osuutta väestöstä ja parantavat talouden tuottavuutta.

Pandemia on aiheuttanut talouden kriisin, mutta toistaiseksi rahoitusmarkkinat ovat pysyneet vakaina. Tilanne saattaa kuitenkin muuttua. Etelä-Euroopan maat ovat kärsineet erityisen voimakkaasti pandemian seurauksista. Näiden maiden kohdalla voivat konkurssit ja luottotappiot vaarantaa pankkien vakavaraisuutta, jota jo aiemmin ovat nakertaneet hoitamattomat luotot. Etenkin Italian valtion korkea velkaantuneisuus lisää maan haavoittuvuutta rahoitusmarkkinoiden kehitykselle. Eskaloitua pankkikriisi Euroopassa muodostuisi koko Euroopalle erittäin ison ongelman sekä taloudellisesti että poliittisesti. Tässä raportissa on kuitenkin oletettu, että Euroopan keskuspankki ja muut viranomaiset pystyvät turvaamaan Euroopan rahoitusjärjestelmän vakauden.

Kriisi asettaa suomalaisen poliittisen järjestelmän ja koko yhteiskunnan koetukselle. Aihetta tulevaisuutta koskevaan luottamukseen kuitenkin on, sillä suomalainen yhteiskunnalla on vahva arvopohja ja toimivat instituutiot sekä niiden ansiosta hyvä kriisisietokyky.

2 Epidemiakehitys, rajoitustoimet ja talouden reaktio

Koronavirusepidemian hillitsemiseksi käyttöön otetut viranomaismääräykset ja suositukset sekä tartunnan pelosta aiheutuvat käyttäytymisen muutokset ovat hidastaneet epidemian kehitystä siten, että sairastuneiden määrä on kääntynyt laskuun. Rajoitusten purkamien johtaa todennäköisesti tautitapausten määrän kasvuun. Yksittäisten rajoitusten vaikutusta on vaikea arvioida, varsinkin kokoontumisrajoituksilla lienee kuitenkin suuri vaikutus epidemian etenemiseen.

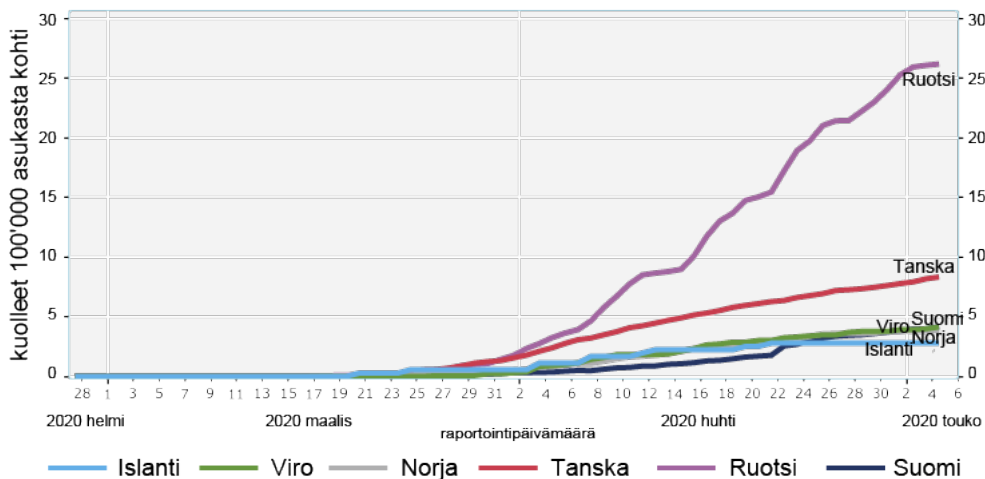
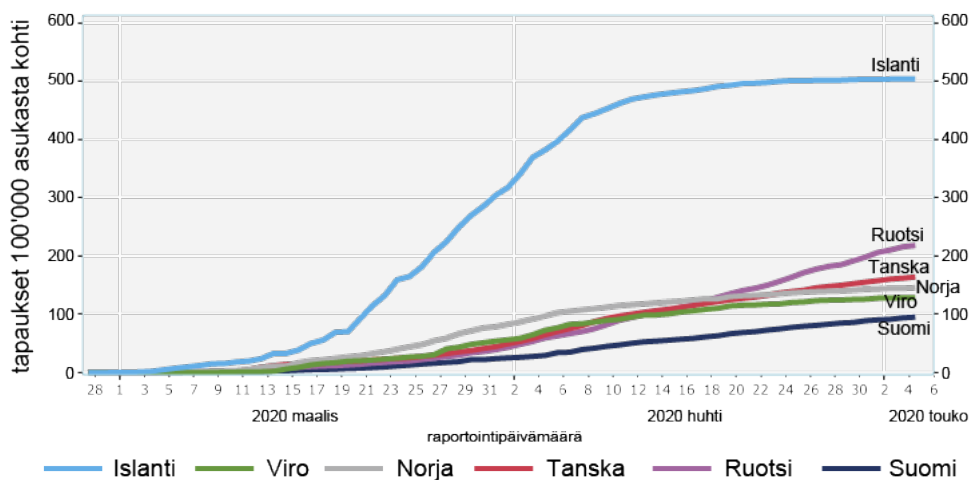
Epidemia ja sen torjumiseksi asetetut rajoitukset ovat johtaneet myynnin romahdukseen monilla aloilla. Pahiten on kärsinyt majoitus- ja ravitsemusala, mutta myynnin pudotus on lähes yhtä suuri monella muullakin palvelualalla. Toisaalta yritysten välillä on suuria eroja, merkittäväällä osalla palvelualojenkin yrityksiä laskutus on kasvanut edelliseen vuoteen verrattuna. Myös esimerkiksi teollisuudessa ja rakentamisessa myynti on laskenut vasta vähän ja suuremmat ongelmat ovat vielä edessä. Kysynnän putoaminen johtuu rajoitusten lisäksi käyttäytymisen muutoksista eikä rajoitusten poistaminen siksi todennäköisesti palauta kysyntää kriisiä edeltävälle tasolle, ennen kun tartuntariski pienenee ja kuluttajat uskaltavat käyttää palveluja aikaisempaan tapaan.

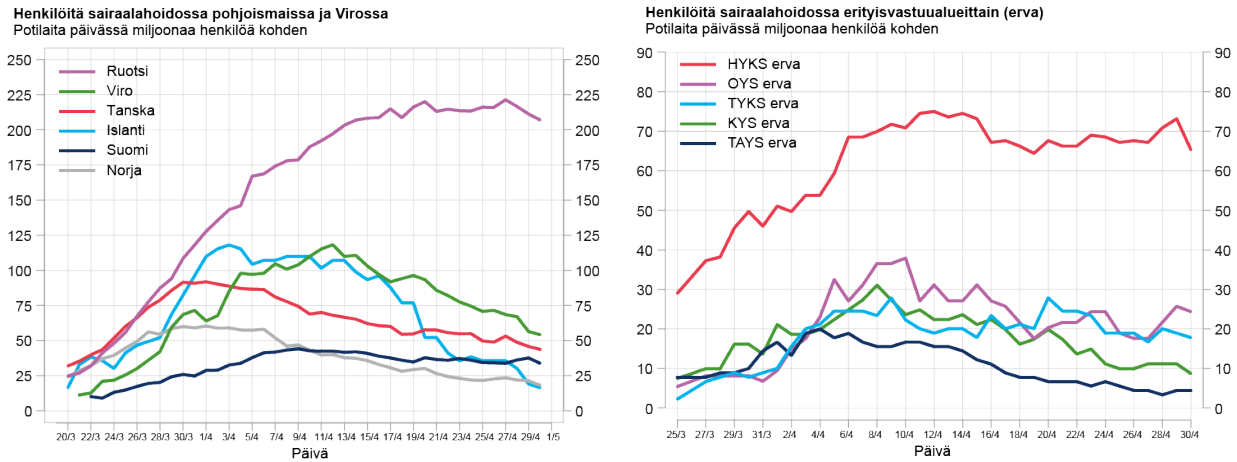
2.1 Epidemiatilanteen kehitys

Koronaviruksen aiheuttama epidemia iski Suomeen myöhemmin kuin muihin Pohjoismaihin. Toistaiseksi epidemia on myös edennyt Suomessa hitaammin kuin useimmissa eurooppalaisissa verrokkimaissa. Suomessa epidemia on keskittynyt Uudellemaalle.

Vahvistettujen tartuntojen määrän vertailu eri ajanhetkinä tai eri maiden välillä riippuu oleellisesti testauskäytännöistä eikä siksi ole täysin luotettavaa. Sairaalahoittoa vaativien potilaiden tai tautiin kuolleiden määrän vertailu antaa epidemian leviämisestä luotettavamman kuvan. Näidenkin vertailujen mukaan epidemia on Suomessa levinnyt selvästi naapurimaita hitaammin.

Kontrolloimattomana koronavirusepidemia leviää väestössä eksponentiaalisella vauhdilla, kunnes riittävän suuri osa väestöstä on sairastanut taudin ja saanut immuniteetin tautia vastaan. Huhtikuun alun jälkeen epidemian leviämismuutos on kuitenkin viranomaisten määräysten ja suositusten sekä ihmisten käyttäytymisen muutosten ansiosta hidastunut. Tämä näkyy pienellä viipeellä myös sairaalahoitoa vaativien potilaiden määrässä, joka oli huipussaan alueesta riippuen 4.–14.4. ja on sen jälkeen kääntynyt koko maassa laskuun (kuvio 2.1.).





Kuvio 2.1. Epidemian kehitys Suomessa ja naapurimaissa¹

Epidemian kehittymistä mallitetaan yleensä yksinkertaisten matemaattisten mallien avulla. Mallissa tartunnalle alttiit henkilöt saavat tietyllä todennäköisyydellä tartunnan oltuaan kontaktissa tartunnan saaneiden kanssa. Tartunnan saaneista osa on oireettomia. Osa tartunnan saaneista saa vakavia oireita ja tarvitsee sairaalahoitoa ja osa sairaalahoitoon joutuneista tehohoitoa. Taudista parantuneet saavat tautia vastaan immunitetin eivätkä nykytiedon mukaan sairastu uudestaan.

Epidemiamallien pääasiallinen käyttötarkoitus on tähän mennessä ollut tehohoidon kapasiteetin riittävyuden arviointi. Epidemia leviää väestössä kiihtyvällä vauhdilla, kunnes riittävän suuri osa väestöstä saa immunitetin tautia vastaan joko taudin sairastettuaan tai rokotteen ansiosta. Tämän jälkeen taudin leviäminen alkaa hidastua.

Vapaasti levitessään epidemia kasvattaisi sairaanhoitoa ja tehohoitoa vaativien potilaiden määrää niin nopeasti ja niin suureksi, että tehohoidon kapasiteetti ei riittäisi. Epidemian hidastamisella on pyritty pienentämään kapasiteettitarvetta epidemian huipussa siten, että potilasmäärä pysyy tehohoidon kapasiteetin rajoissa. Samalla kuitenkin epidemian kesto pitkittyy merkittävästi.

Epidemiamalli on differentiaaliyhtälösystemi, jonka dynamiikka riippuu tartuttavuudesta (R_0) ja tartunnan saaneiden toipumisen nopeudesta. Viruksen tartuttavuus taas

¹ Lähteet: <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/tilannekatsaus-koronaviruksesta>

riippuu kontaktien määrästä ja todennäköisyydestä saada tartunta kontaktista. Kontaktien määrään voidaan vaikuttaa sosiaalista eristäytymistä koskevalla politiikalla ja tartunnan todennäköisyyteen suojauksen ja hygienian avulla.

Epidemian kehitykseen liittyviä parametreja on estimoitu lukuisissa tutkimuksissa perustuen erityisesti taudin leviämismuotoihin ensin Kiinassa ja myöhemmin Euroopassa. Tällä hetkellä mallin estimointiin tarvittavaa aineistoa alkaa olla riittävästi myös Suomesta.

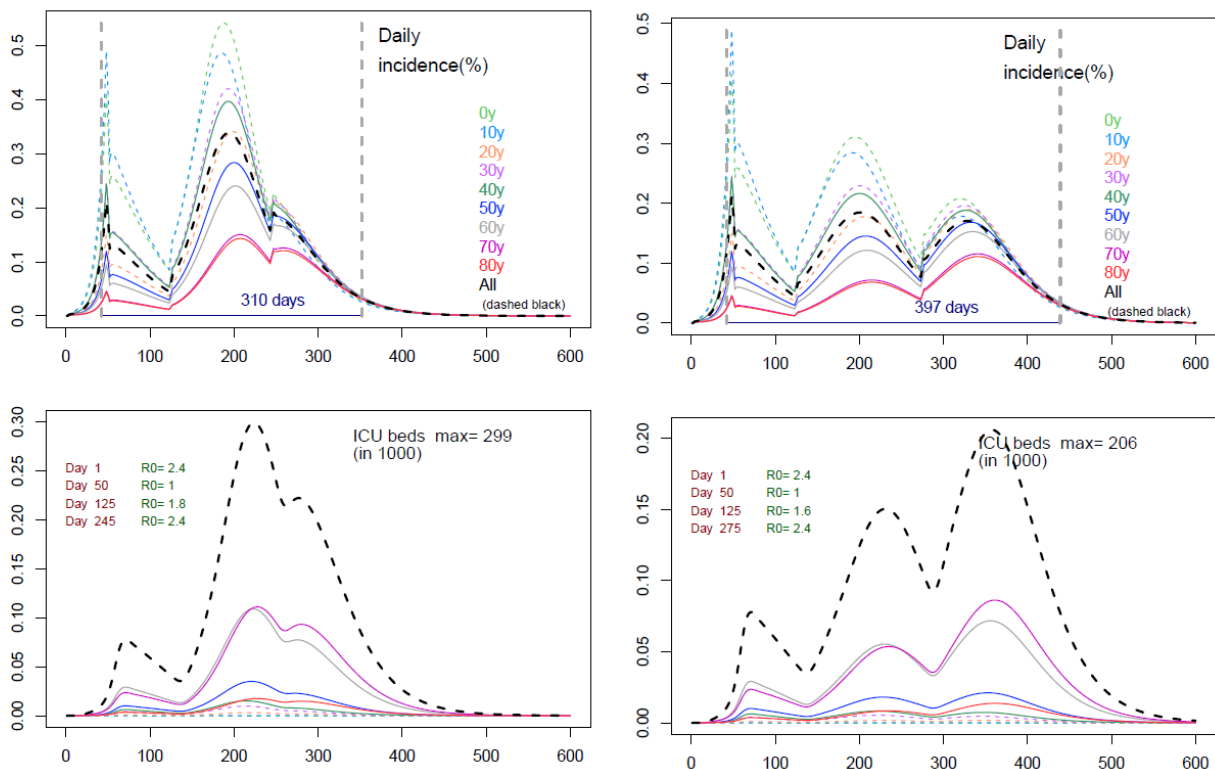
Mallin parametriestimaatteihin liittyy edelleen merkittävää epävarmuutta, mikä liittyy erityisesti tartunnan saaneiden oireettomien potilaiden ja samalla taudin jo sairastaneiden taudille immuunien osuuteen väestöstä. Epävarmuus näistä parametreista johtaa myös epävarmoihin arvioihin taudin tarttuvuudesta sekä tartuntojen aiheuttamasta kuolleisuudesta. Mallin parametriestimaatit ovat myös erilaisia eri väestöryhmissä ja ne muuttuvat kontaktien vähentämiseen pyrkivien rajoitusten ansiosta.

THL tekee mallin perusteella ennusteita epidemian etenemisestä. THL ei ole julkaissut kaikkia käyttämänsä mallin parametreja, joten laskelmia on vaikea yksityiskohtaisesti replikoida. THL:n ja STM:n mallinnusryhmän 21.4. päivätty skenaario on ollut käytettävissä tätä raporttia kirjoitettaessa. THL:n laskelmien mukaan epidemian tarttuvuus on pienentynyt lähtötasoltaan ($R_0=2,4$) merkittävästi. Yksi tartunnan saanut tartuttaa enää alle yhden uuden henkilön ($R_0<1$), mikä tarkoittaa, että epidemian eteneminen hidastuu.

Epidemian hidastuminen tarkoittaa, että terveydenhoidon kapasiteetti riittää hyvin sairastuneiden hoitamiseen. Samalla tämä tarkoittaa, että väestöön ei ole ehtinyt muodostua immuniteettia koronavirusta vastaan. Jos rajoitusten purkaminen johtaa tarttuvuuden kasvuun, alkaa epidemia levitä uudelleen eksponentiaalisella vauhdilla. Rajoitusten purkaminen kokonaan toukokuun puolivälissä kiihdyttäisi epidemiaa THL:n laskelmien mukaan tavalla, jossa tehohoidon tarve ylittäisi tehohoidon kapasiteetin alle kahdessa kuukaudessa. Varoivaisempi rajoitusten lieventäminen pitää epidemian hallinnassa tavalla, jossa tehohoidon kapasiteetti riittää, mutta missä merkittävä osa suomalaisista kuitenkin sairastuu.

THL:n skenaariolaskelmissa (kuvio 2.2.) rajoituksia lievennetään siten, että tarttuvuus on neljänneksen ($R_0=1,8$) tai kolmanneksen ($R_0=1,6$) perustason ($R_0=2,4$) alapuolella. Jotta tehohoidon kapasiteetti kestäisi rajoitusten lieventämisestä aiheutuvan epidemian kiihtymisen näitä lievempiä rajoituksia pitää kuitenkin THL:n laskelmien mukaan pitää voimassa vielä neljän ($R_0=1,8$) tai viiden ($R_0=1,6$) kuukauden ajan toukokuun puolivälistä eteenpäin. Molemmassa skenaariossa epidemia kiihtyy silti siten, että tehohoidossa on pahimmillaan samanaikaisesti yli 200 potilasta.

Tiukempina pysyvien rajoitusten ($R_0=1,2$) avulla epidemia laantuisi noin vuoden kuluessa, mutta mm. riskiryhmien eristämistä ja matkustusrajoituksia olisi ylläpidettävä useamman vuoden ajan. THL varoittaa myös, että tässä tiukimpien rajoitusten mukaisessa skenaariossa uusi epidemia-aalto on hyvin todennäköinen, koska ilman laumasuojaa 85% väestöstä pysyy alttiina tartunnalle.



Kuvio 2.2. THL koronamallinnustyöryhmän skenaariot uusien tartuntojen määrästä (yläkuvat) ja tehohoidon päivittäisestä tarpeesta (alakuvat) jos rajoituksia löysätään toukokuun puolivälissä siten että $R_0=1,8$ (kuvat vasemmalla) tai $R_0=1,6$ (kuvat oikealla).²

THL:n skenaarioiden mukaan epidemia siis kiihtyy rajoitusten lieventämisen jälkeen. Tartuntojen määrä alkaa kasvaa, koska taudille immuunien osuus väestöstä on rajoitusten keventämisen aikaan edelleen pieni. Samalla kasvaa vakavia oireita saavien määrä, olkoonkin että tämä pysyy THL:n laskelmien mukaan vielä terveydenhuollon kapasiteetin rajoissa. Skenaarioissa, joissa rajoituksia puretaan nopeammin uusien

² Lähde: Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 1. raportti: Koronakriisin vaikutukset ja suunnitelma epidemian hallinnan hybridistrategiaksi, VNK Julkaisuja 2020:12 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-894-6>

tartuntojen määrä kasvaa nopeasti. Samalla todennäköisesti kasvaa tarve ottaa rajoituksia uudelleen käyttöön.

Kuitenkin myös skenaarioissa, joissa rajoituksia avataan varovaisemmin, epidemia kiihtyy ja sairaanhoitoa vaativien potilaiden määrä kasvaa niin kauan kuin ”efektiivinen tartuttavuusluku” eli tartuttavuusluvun ja tartunnalle alttiiden väestöosuuden tulo ylittää ykkösen. Epidemia hidastuisi, jos virukselle immuuneja olisi riittävän paljon. THL:n serologisten tutkimusten mukaan immuniteetti on kuitenkin edelleen alhainen, mikä käytännössä tarkoittaa, että laumasuoja ei vielä merkittäväällä tavalla hidasta epidemian etenemistä. Jos taudille immuuneja on väestössä vain vähän, alkaa epidemia kiihtyä rajoitusten lieventämisen jälkeen myös tiukimmissa Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän raportissa julkaistuissa skenaarioissa, joissa tartuttavuusluku kasvaa ykkösestä tasolle $R_0=1,2$. Tässä skenaariossa epidemia alkaisi hidastua vasta kun virukselle immuunien väestöosuus ylittäisi 17%. Viimeisimpien THL:n väestötestien mukaan immuniteetti oli monta kertaluokkaa pienempi, noin 0,6%.

2.2 Epidemian hillitsemiseksi käyttöön otetut rajoitukset Suomessa ja naapurimaissa

Useimmissa maissa epidemian hillitsemiseksi otettiin käyttöön vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä rajoituksia viikolla 12 eli 16.–20.3. Varsinaisia rajoituksia nopeammin vaikuttivat viranomaisten suositukset. Suomessa työntekijöitä ohjeistettiin maaliskuun alussa jäämään kotiin matalalla kynnyksellä silloin, kun työntekijä oli palannut koronaviruksen epidemia-alueelta tai tuntee flunssan oireita. Monien muiden organisaatioiden tapaan esimerkiksi eduskunta suositteli kättelystä luopumista jo 4.3. ja Puolustusvoimat 5.3. Samaan aikaan 12.3. hallitus suositti yli 500 hengen yleisötilaisuuksien kieltämistä. Tämän vuoksi mm. urheilutapahtumat pääsääntöisesti lopetettiin. Esimerkiksi jääkiekon SM-liigan playoff-pelit keskeytettiin 12.3. ja Salibandyliiton sarjat 13.3. Junioriurheiluseurojen harjoitukset lopetettiin pääsääntöisesti 12.3.

Suosituksia ja ohjeita alettiin vähitellen kiristää. Hallitus linjasi 16.3.2020, että Suomessa vallitsee koronaviruksen vuoksi poikkeustila. Samana päivänä hallitus suositti, että kaikki julkisen sektorin työntekijät siirtyisivät etätöihin työtehtävien niin salliessa. Vanhusväestöä kehoitettiin pysyttelemään karanteenin kaltaisissa olosuhteissa.

Tiistaina 17.3. kansalaisia ohjeistettiin välttämään tarpeetonta oleskelua julkisilla paikoilla. Julkiset museot, teatterit, kirjastot, uimahallit ja muut urheilutilat suljettiin tartun-

tatautilain nojalla. Myös yksityisille kulttuuri- ja liikunta-alan toimijoille annettiin toiminnan keskeyttämistä koskeva suositus. Tartuntatautilain nojalla rajoitettiin myös vierailua kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä.

Keskiviikkona 18.3. koulujen lähiopetus tietyin poikkeuksin lopetettiin. Samalla yli 10 hengen kokoontumiset kiellettiin. 19.3. rajoitettiin valtioneuvoston päätöksellä valtakunnan rajojen yli tapahtuvaa liikkumista. Suomalaisille ulkomailla oleville matkailijoille suositeltiin välitöntä paluuta Suomeen.

Maaliskuun lopulla, 28.3., hallitus päätti rajoittaa liikkumista Uudenmaan rajan yli (liikkumisrajoitus päättyi 15.4.). Ravintolat suljettiin noutoruokailua lukuun ottamatta 4.4. alkaen

Ruotsia lukuun ottamatta muissa naapurimaissa otettiin käyttöön vielä Suomea tiukempia liikkumisen rajoituksia. Tanska rajoitti maahantuloa epidemia-alueelta jo 6.3. ja sulki koulut 13.3. säädetyllä poikkeuslailla. Ulkorajat suljettiin 14.3. Baarit, kahvilat, ravintolat, kampaamot, kauppakeskukset ja urheilu- ja kuntokeskukset suljettiin 18.3.

Norjassa päiväkodit ja oppilaitokset suljettiin, urheilu- ja kulttuuritapahtumat kiellettiin ja ravintolat suljettiin jo 12.3. Karanteenisäännökset maahan tulevien matkustajien osalta astuivat voimaan 13.3. alkaen. Maahantuloa rajoitettiin maanantaista 16.3. alkaen ja kaikkea matkustamista kehoitettiin välttämään. Myöhemmin myös matkustusta kotimaassa rajoitettiin. Hallitus myös määräsi norjalaisille mökkeilykiellon 19.3. alkaen

Ruotsissa epidemian hillitsemispolitiikka perustuu rajoitusten sijaan suosituksiin. Viranomaiset ovat suosittaneet muun muassa etätöiden tekemistä aina kun mahdollista, koti- ja ulkomaan matkailun välttämistä, ja yli 70-vuotiaille sosiaalisten kontaktien minimoimista. Toisen ja sitä korkeamman asteen oppilaitoksia suositeltiin siirtymään etäopetukseen 19.3. alkaen. Peruskoulut ja päiväkodit ovat pysyneet auki. Ravintola, kahvilat, baarit ja yökerhot ovat pysyneet auki, mutta 25.3. alkaen niissä on sallittu ai-noastaan pöytiintarjoilu.

Varsinaisia kieltoja Ruotsissa on vähän. Yli 500 hengen kokoontumiset kiellettiin 12.3. alkaen ja reilua kahta viikkoa myöhemmin kokoontumiskiellon rajaa laskettiin 50 henkeen. Maahantulo muualta kuin Eta-maista ja Sveitsistä kiellettiin 19.3. alkaen 30 päiväksi. Vanhainkotivierailut kiellettiin, tietyin poikkeuksin, 1.4. alkaen.

2.3 Rajoitusten vaikutus epidemian leviämiseen

Ilmeinen syy epidemian etenemisen hidastumiselle on sosiaalisten kontaktien vähentyminen viruksen aiheuttaman taudin pelon, viranomaisten suositusten sekä liikku- mista ja kokoontumista koskevien rajoitusten vuoksi.

Suosituksien ja rajoitusten vuoksi ihmisten väliset kontaktit ovat tuoreen tutkimuksen³ mukaan vähentyneet Iso-Britanniassa yhteen neljäsosaan aikaisemman tutkimuksen⁴ mukaisesta normaalitilanteesta. Vastaava tutkimus on toteutettu huhtikuun lopussa myös Suomessa. Sen alustavat tulokset ovat hyvin samanlaisia Iso-Britanniassa tehdyn tutkimuksen kanssa. Tutkimukseen osallistuneet tapasivat tutkimuspäivän aikana vain neljänneksen normaalioloissa tapaamistaan ihmisistä. Kontaktien vähentäminen pienentää suoraan viruksen tartuttavuutta ja on voimakkaasti hidastanut epidemian leviämistä.

Suomen nykyinen epidemiatilanne viittaa siihen, että nykyistä tiukempia rajoituksia ei tarvita. Sen sijaan on mahdollista hallitusti lieventää joitakin rajoituksia. Tällöin ilmeisenä tavoitteena on aloittaa niistä rajoituksia, jotka kasvattavat vain rajallisesti riskiä epidemian nopeasta leviämisestä mutta vaikeuttavat eniten normaalia elämää ja talouden toimintaa.

Tämä strategia vaatii eri rajoitusten suhteellisen merkityksen arviointia. Rajoitusten vaikutus pitäisi myös pystyä erottamaan käyttäytymismuutoksista, jotka tapahtuvat viruksen leviämiseen liittyvän epävarmuuden ja pelon vuoksi. Esimerkiksi joukkotapah- tumien yleisömäärät jäisivät todennäköisesti aikaisempaa pienemmäksi, vaikka niitä ei erikseen kielletäisi. Sama koskee todennäköisesti ainakin johonkin mittaan saakka ravintoloita.

Yksittäisten rajoitusten vaikutusten erittely ei ole pelkästään kotimaisen aineiston pohjalta mahdollista, koska suurin osa rajoituksista astui voimaan samaan aikaan. Sen si- jaan käyttämällä hyväksi eri maissa eri aikaan voimaan tulleita rajoituksia voidaan pe- riaatteessa verrata epidemian kehitystä eri maissa eri rajoitusten käyttöönottohetkiin ja näin arvioida yksittäisten rajoitusten vaikutuksia. Kansainvälisellä aineistolla on pe- riaatteessa mahdollista myös arvioida yksittäisten rajoitusten purkamisen vaikutusta.

³ Jarvis, Christopher I., et al. "Quantifying the impact of physical distance measures on the trans- mission of COVID-19 in the UK." medRxiv (2020).

⁴ Mossong, J., Hens, N., Jit, M., Beutels, P., Auranen, K., Mikolajczyk, R., ... & Heijne, J. (2008). Social contacts and mixing patterns relevant to the spread of infectious diseases. PLoS medi- cine, 5(3).

Molemmissa tapauksessa on oletettava, että rajoitusten vaikutus eri maissa on samanlainen. Oletus on luonnollisesti epärealistinen, koska jo rajoitusten sisältö vaihtelee maittain.

Flaxman ym. julkaisivat 30.3. ensimmäisen kansainväliseen vertailuaineistoon perustuvan empiirisen arvion eri rajoitusten vaikutuksesta koronaviruksesta aiheutuviin kuolemiin⁵. Raportissa käytettiin 11 eurooppalaisen maan aineistoa rajoitusten päivämääristä ja epidemian etenemisestä. Valitettavasti tässä tutkimuksessa ei pystytty vertaamaan tilastollisesti luotettavalla tavalla eri rajoitusten vaikutusta. Rajoitukset otettiin käyttöön kaikissa maissa lyhyen ajan sisällä maaliskuun puolivälin aikaan. Raportissa käytetyssä kansainvälisessä aineistossa ei siksi ole riittävästi vaihtelua eri rajoitusten käyttöönottoajassa niiden vaikutusten erottamiseksi toisistaan tai eri rajoitteiden asettamiseksi tärkeysjärjestykseen.

Banholzer et al.⁶ julkaisivat huhtikuun lopussa hieman laajempaan 20 maan aineistoon (USA, Kanada, Australia ja 17 eurooppalaista maata ml. Suomi) perustuvan raportin eri rajoitusten vaikutuksesta uusien tartuntojen määrään. Tässä analyysissä merkittävimpiä vaikutuksia epidemian leviämisen hidastumiseen oli julkisten tilojen ja ravintoloiden sulkemisella, kokoontumiskielloilla, rajojen sulkemisella ja ei-elintärkeiden yritysten sulkemisella (viimeisintä ei toteutettu Suomessa). Yli 50 hengen tapahtumien kiellolla oli näitä hieman pienempi vaikutus. Sen sijaan koulujen sulkemisella ja ulkonaliikkumiskielloilla (ei käytössä Suomessa) oli vain vähäinen vaikutus uusien tartuntojen esiintyvyyteen.

Koulujen sulkemisen vaikutuksesta on olemassa myös Aasian maihin keskittyvää tutkimusta. Viner et al. (2020) ovat koonneet näistä systemaattisen kirjallisuuskatsauksen⁷. Tässä katsauksessa referoitujen tutkimusten mukaan koulujen sulkeminen oli osa tehokkaasti koronavirustartuntoja vähentänyttä politiikkaa. Sen vaikutusta ei kuitenkaan pysty eristämään muista samaan aikaan käyttöönotetuista rajoituksista sen paremmin Kiinan kuin Hongkongin aineistolla. Aikaisemmat SARS epidemian leviämistä koskevat tutkimukset Kiinasta, Hongkongista ja Singaporesta viittaavat siihen,

⁵ Flaxman, S., Mishra, S., Gandy, A., Unwin, H., Coupland, H., Mellan, T., ... & Schmit, N. (2020). Imperial College Covid Report 13: Estimating the number of infections and the impact of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in 11 European countries.

⁶ Banholzer, N., van Weenen, E., Kratzwald, B., Seeliger, A., Tschernutter, D., Bottrighi, P., ... & Vach, W. (2020). Estimating the impact of non-pharmaceutical interventions on documented infections with COVID-19: A cross-country analysis. medRxiv.

⁷ Ks. myös Viner, Russell M., Simon J. Russell, Helen Croker, Jessica Packer, Joseph Ward, Claire Stansfield, Oliver Mytton, Chris Bonell, and Robert Booy. "School closure and management practices during coronavirus outbreaks including COVID-19: a rapid systematic review." *The Lancet Child & Adolescent Health* (2020).

että koulujen rooli epidemian leviämisessä on pieni. Kirjoittajat päätyvätkin suosittelemaan epidemian leviämisen hidastamista koulujen sulkemista rajoitetummilla ja kustannuksiltaan pienemmillä interventioilla.

Kansainvälistä dataa eri maissa käyttöön otetuista rajoituksista ja epidemian etenemisestä on saatavilla jo yli 100 maasta⁸. Tämän aineiston avulla on mahdollista verrata rajoitusten tiukkuutta ja epidemian etenemisvauhtia. Valitettavasti tämänkin aineiston avulla rajoitusten vaikutuksesta on vaikea tehdä päätelmiä ns. käänteisen kausaliteetin ongelman vuoksi. Rajoitukset varmasti vaikuttavat epidemian leviämiseen, mutta epidemian leviäminen vaikuttaa samalla rajoitusten käyttöönottoon. Korrelaatio rajoitusten tiukkuuden ja koronavirusinfektioiden määrän välillä on positiivinen, mikä ei tietenkään tarkoita sitä, että rajoitukset kiihdyttäisivät epidemian etenemistä.

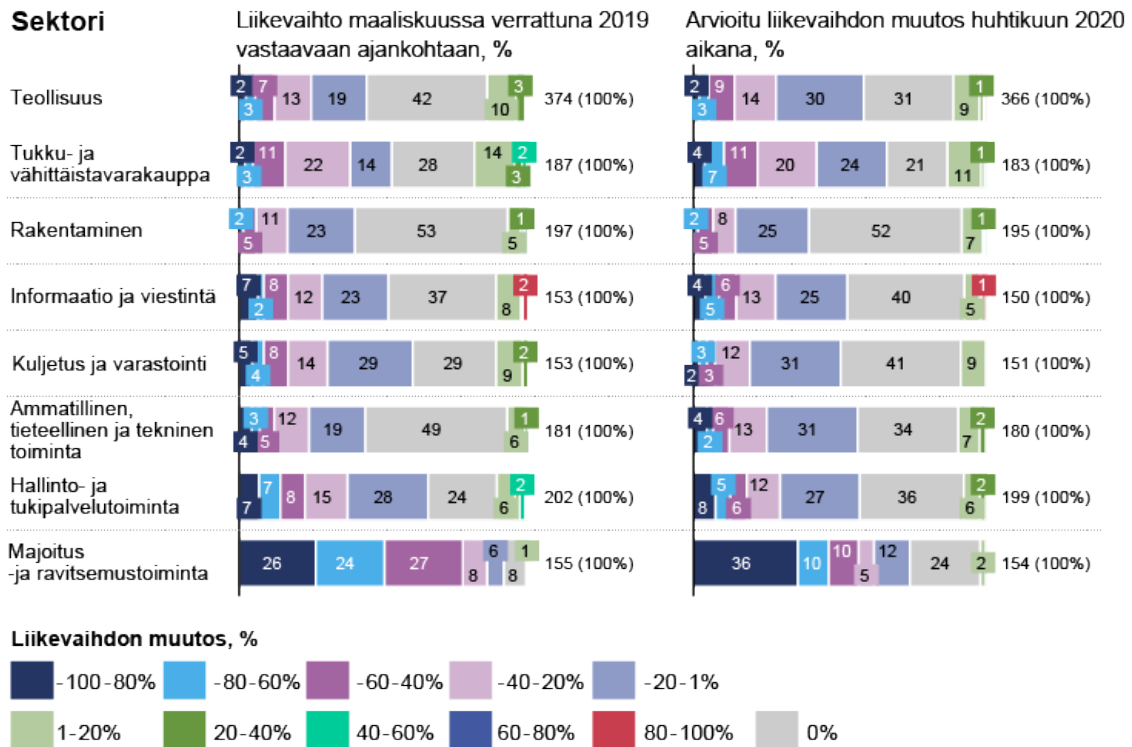
2.4 Epidemian ja sen hillitsemiseksi käyttöön otettujen rajoitteiden vaikutus talouskehitykseen

Koronaepidemia on pienentänyt yritysten liikevaihtoa voimakkaasti. Teollisuussijoituksen 1600 pienelle ja keskisuurelle yritykselle 3.4.–5.5. tekemässä kyselyssä 50 prosenttia yrityksistä kertoo liikevaihdon vähentyneen. Tähän kyselyyn vastanneista 15 prosenttia kertoo liikevaihdon pienentyneen maaliskuun aikana yli 40 prosenttia verrattuna edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan. Kyselyyn vastanneet yritykset uskovat liikevaihdon pienevän edelleen huhtikuussa (kuvio 2.3.).

Toimialojen välillä on suuria eroja. Liikevaihdon pudotus on suurin majoitus- ja ravitsemusaloilla. Toisaalta kolmannes kyselyyn vastanneista elintarvikeliikkeistä kertoo liikevaihtonsa kasvaneen. Teollisuudessa ja rakentamisessa liikevaihdon pudotus on ollut vielä maaliskuun aikana suhteellisen pieni. Teollisuusyritysten tilanteen voi kuitenkin lähikuukausina odottaa heikkenevän.

Kysynnän vähenemisen lisäksi ongelmia aiheutuu toimitusketjujen häiriöistä. Teollisuuden sekä tukku- ja vähittäiskaupan yrityksistä 65 prosenttia raportoi ongelmista raaka-aineiden tai materiaalien saatavuudessa sekä logistiikassa.

⁸ Hale, Thomas, Noam Angrist, Beatriz Kira, Anna Petherick, Toby Phillips, Samuel Webster. "Variation in Government Responses to COVID-19" Version 5.0. Blavatnik School of Government Working Paper. April 29, 2020. Available: www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker



Kuvio 2.3. Liikevaihdon muutos maalis- ja huhtikuussa Teollisuussijoituksen yritys-kyselyn mukaan
Kyselyt toteutettu 3.4.–5.5. N= 1600

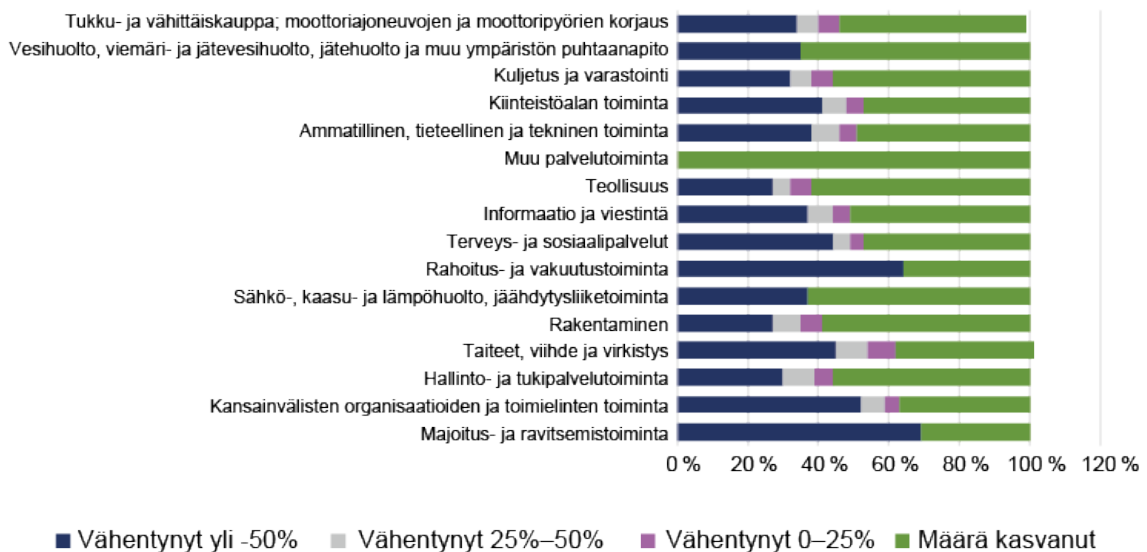
Teollisuussijoituksen kyselyn mukaan ongelmat ovat suurimpia pienimmissä yrityksissä. Pienistä yrityksistä on saatavilla ajantasaista tietoa myös n. 100 000 yrityksen sähköistä taloushallintoa hoitavan Accountorin järjestelmästä poimitusta 10 000 pk-yrityksen otoksesta.

Accountorin aineistossakin suurin laskutuksen pudotus on majoitus- ja ravitsemusalalla, jossa 68 prosenttia yrityksistä laskutus on pienentynyt yli 50 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Tämän aineiston perusteella laskutuksen nopea pieneminen on kuitenkin ravintola-alaa paljon laajempi ilmiö. Laskutuksen arvo on pudonnut yli 50 prosenttia noin kolmanneksella yrityksistä monilla muillakin toimialoilla. Useimmilla toimialoilla yritysten enemmistöllä laskutus on kuitenkin kasvanut. Yritysten tilanteet poikkeavat siten toisistaan huomattavasti.

Accountorin aineiston avulla on mahdollista arvioida myös yritysten maksuvalmiutta myöhässä maksettujen ostolaskujen määrän muutosten perusteella. Accountorin 30.4. julkaiseman raportin mukaan myöhässä maksettujen laskujen määrä on moninkertaistunut viime vuoteen verrattuna niissä yrityksissä, jotka ovat menettäneet yli 50

prosenttia liikevaihdostaan. Nämä laskut edustavat kuitenkin vain pientä osaa ostolaskuista indikoiden, että suurin osa myyntiään menettäneistä yrityksistä kuitenkin pystyy toistaiseksi selviämään velvoitteistaan.

Myyntilaskutuksen muutos 2019–2020 alkaen 15.3.



Kuvio 2.4. Myyntilaskutuksen vuosimuutos 15.3. alkavalla periodilla⁹

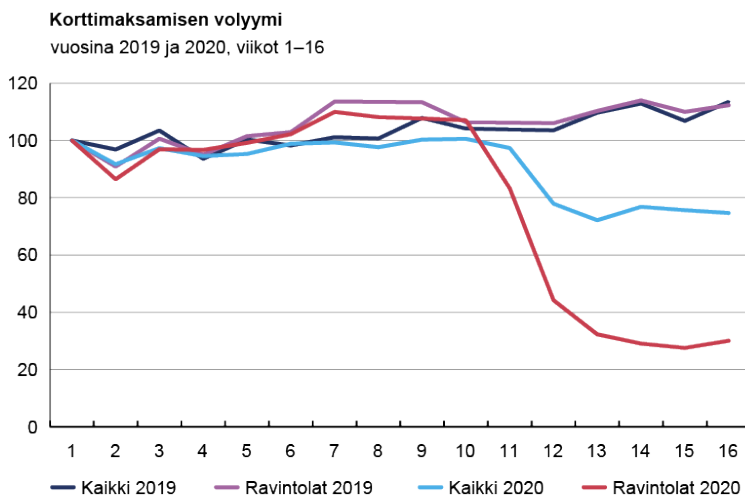
Kyselyaineistojen ja tilinpäätöstietojen lisäksi kriisin taloudellisia vaikutuksia voi seurata myös epäsuorien indikaattorien kuten mm. pankkien korttimaksudatan sekä matkapuhelinten sijaintitietojen avulla.

Nordean korttimaksuista kokoaman tilaston mukaan korttimaksamisen volyyymi on huhtikuussa 25 prosenttia pienempi kuin vuotta aikaisemmin. Nordean tilaston mukaan eniten kärsivät matkailu- ja ravintola-ala, joissa korttimaksamisen volyyymi on supistunut 70–90 prosenttia. Taloudellinen aktiviteetti on romahtanut myös mm. takseissa sekä kulttuuriin ja vapaa-aikaan liittyvissä aktiviteeteissa.

Erityisen hyödyllistä korttimaksudata on kriisin ajoituksen arvioimisen kannalta. Korttimaksudataa on periaatteessa olemassa päivätasolla ja esimerkiksi Nordea raportoi

⁹ Lähde: Accountor

maksuvolyymien muutoksia viikottain. Alla olevaan kuvaan on poimittu Nordean Koronamittarista¹⁰ korttimaksamisen muutos yhteensä sekä erikseen korttimaksamisen muutos ravintoloissa. Kuvassa näkyy aktiiviteetin nopea lasku viikoilla 11 ja 12 eli noin maaliskuun 10. päivästä alkaen. Taloudellinen aktiiviteetti siis laski jo paljon ennen rajoitusten voimaantuloa. Esimerkiksi ravintoloissa myynti romahti jo lähes kuukautta aikaisemmin kuin ravintolat hallituksen päätöksellä suljettiin 4.4. eli viikon 14 lopussa. Samalla kuva kertoo, että rajoitusten poistaminen tuskin palauttaa asiakasmääriä ennalleen, ennen kuin luottamus ravintolassa syömisen turvallisuuteen palaa.



Kuva 2.5. Korttimaksamisen volyyymi vuosina 2019 ja 2020¹¹

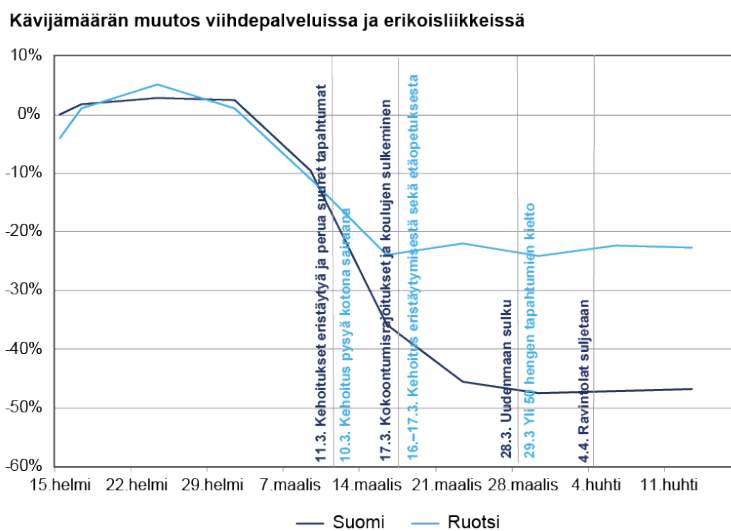
Matkapuhelimien sijaintitiedot tarjoavat toisen, kiinnostavan näkökulman rajoitusten vaikutuksiin. Esimerkiksi Apple julkaisee navigaattoridataan perustuvia liikkumistietoja ja Google matkapuhelinten sijaintitietoja.

Alla olevaan kuvioon on piirretty Googlen julkaiseman datan perusteella kävijämäärän muutos tammi-helmikuuhun verrattuna erilaisissa erikoisliikkeissä ja vapaa-ajan vietto- paikoissa Suomessa ja Ruotsissa. Googlen vapaa-ajanviettopaikkojen määritelmä kattaa mm. ravintolat, kahvilat, ostoskeskukset, kirjastot, museot ja elokuvateatterit.

¹⁰ Koronamittari: Koronakriisin vaikutus kuluttamiseen Tuuli Koivu, Kristian Nummelin ja Robert Suomi 20.4.2020. <https://mb.cision.com/Public/434/3092502/a71d39c430e0b2e5.pdf>

¹¹ Lähde: Tuuli Koivu, Kristian Nummelin ja Robert Suomi: Koronamittari: Koronakriisin vaikutus kuluttamiseen, Nordea 20.4.2020.

Matkapuhelinten sijaintitietojen analyysi osoittaa, että liikkumisen rajoittamista koskevat suositukset vähensivät kävijämääriä sekä Suomessa että Ruotsissa jo maaliskuun alussa ennen kuin varsinaisia liikkuvuusrajoituksia astui voimaan. Suomen ja Ruotsin kehitys erkanee kuitenkin selvästi maaliskuun puolivälin aikaan ja viittaa siihen, että tuolloin Suomessa käyttöön otetuilla kokoontumisrajoituksilla ja julkisten tilojen sulkeemisella oli merkittävä vaikutus taloudelliseen aktiviteettiin. Sen sijaan esimerkiksi ravintoloiden sulkemisella Suomessa 4.4. oli enää vähäinen vaikutus kävijämääriin.



Kuvio 2.6 Googlen matkapuhelinten sijaintitietoihin perustuva kävijämäärän muutos erilaisissa vapaa-ajan viettopaikoissa Suomessa ja Ruotsissa¹²

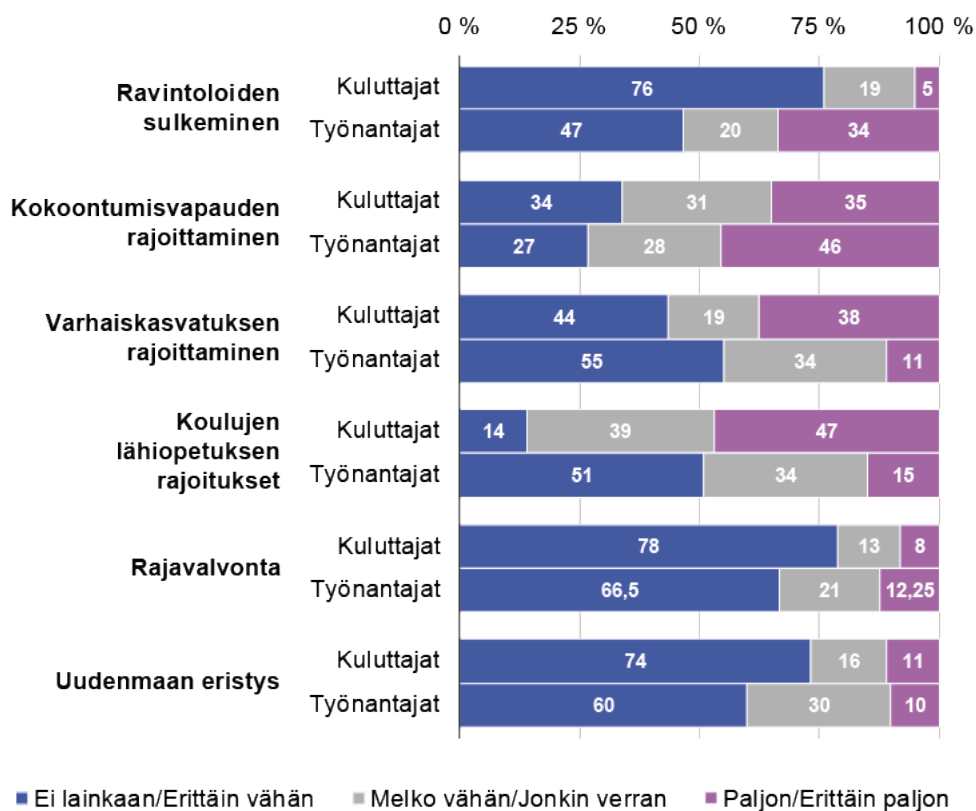
2.5 Yksittäisten rajoitusten vaikutus talouskehitykseen

Eri rajoitusten taloudellisten vaikutusten arviointi on vähintään yhtä vaikeaa kuin rajoitusten vaikutusten arvioiminen epidemian kehitykseen. Varsinaista empiiristä aineistoa rajoitusten vaikutuksesta ei vielä juuri ole. Aineiston puutteen lisäksi arvioita vaikeuttaa se, että rajoitukset otettiin käyttöön lähes samaan aikaan. Tästä syystä on hyvin vaikea arvioida, miten talous olisi kehittynyt, jos jotain yksittäistä rajoitetta ei olisi

¹² Lähde: Antti Sieppi, KKV ja Google: Covid-19 Community Mobility Reports <https://www.google.com/covid19/mobility/> (Huom. huhtikuun nousu kävijämääristä johtunee pääasiassa pääsiäisestä)

otettu käyttöön. Empiiristä tutkimusta yksittäisten rajoitusten vaikutuksesta ei vielä juuri ole olemassa sen paremmin Suomesta kuin muistakaan maista.

Toistaiseksi eri rajoitteiden vaikutuksia voidaan ehkä parhaiten eritellä kyselytutkimuksilla. Tätä raporttia varten on ollut käytettävissä Kilpailu- ja kuluttajaviraston 9.4.–13.4. kerätty kuluttajakysely sekä Elinkeinoelämän Keskusliiton jäsenyrityksilleen 14.4.–15.4. tekemä koronaviruskysely. Kummassakin kyselyssä tiedusteltiin eri rajoituksista yrityksille ja kuluttajille koituvaa haittaa. Kyselyjen keskeisimmät tulokset on koottu kuvioon 2.7.



Kuva 2.7 Rajoitusten haittaavuus työnantajien ja kuluttajien mukaan¹³

¹³ Lähde: Kilpailu- ja kuluttajaviraston 9.4.–13.4. kerätty kuluttajakysely ja Elinkeinoelämän keskusliiton jäsenyrityksilleen 14.4.–15.4. tekemä koronaviruskysely. EK:n kyselyssä tiedusteltiin erikseen maahantulon, lentoliikenteen ja laivaliikenteen rajoitusten vaikutuksia. Jotta yritysten vastauksia voidaan verrata kuluttajien vastauksiin, näiden kysymysten vastauksista otettiin painottamaton keskiarvo, joka on raportoitu kohdassa "rajavalvonta".

KKV:n ja EK:n kyselytutkimuksissa kuluttajat ja yritykset arvioivat koronaepidemian vuoksi asetettujen rajoitustoimien vaikutuksia toimintaansa osin yhteneväisesti, mutta merkittäviä eroavaisuuksiakin löytyy.

Selkein yksimielisyys löytyy kokoontumis- ja tapahtumarajoitusten toimintaa hankaloittavista vaikutuksista. Kyselyssä kokoontumisrajoitteella tarkoitettiin yli 10 hengen julkisia kokoontumisia koskevaa kieltoa ja todettiin tämän vaikuttaneen monien julkisten tilojen sulkemiseen. Lisäksi huomautettiin, että rajoitus vaikuttaa myös mm. liikuntapaikkoihin, urheilukilpailuihin, teattereihin, elokuviin ja näyttelyihin. Reilu kolmasosa kuluttajista ja lähes puolet yrityksistä arvioi kokoontumis- ja tapahtumarajoitusten hankaloittavan toimintaansa paljon, erittäin paljon tai ratkaisevan paljon. Yrityksien näkökulmasta kokoontumisrajoitteet ovat toimintoja kaikkein eniten haittaava rajoitus. Selkeästi eniten haittaa koetaan palvelusektorilla, jossa paljon tai ratkaisevan paljon haittaa koki 65 prosenttia palvelusektorin yrityksistä. Kaikista yrityksistä kokoontumisrajoitteiden kertoi haittaavan toimintaa paljon tai erittäin paljon 46 prosenttia.

Kuluttajien vastauksissa nousee esille koulujen sulkemisen ja päiväkotien käyttöä koskevan suosituksen vaikutus. Näidenkin rajoitusten aiheuttaman haitan suhteellinen suuruus riippuu siitä, kysytäänkö koulujen ja päiväkotien toiminnan rajoittamista kaikilta vastaajilta vai vain lapsiperheiltä (kuten KKV:n kyselyssä).

Päiväkotien rajoittaminen ja koulujen etäopetus vaikeuttavat luonnollisesti erityisesti niiden perheiden arkea, joilla on lapsia. Yritysten toimintaa nämä rajoitukset eivät ole merkittävästi hankaloittaneet.

Kuluttajien ja yrittäjien näkemykset poikkeavat ehkä selkeimmin siinä, miten haitallisen ravintoloiden toiminnan rajoittaminen koetaan. Vain 5 prosenttia kuluttajista kokee merkittävää haittaa ravintoloiden sulkemisesta, kun taas yrityksistä kolmasosa ilmoittaa ravintoloiden sulkemisen haittaavan paljon tai ratkaisevan paljon heidän toimintaansa. EK:n kyselyssä palvelualueiden yritykset raportoivat huomattavan paljon muita useammin ravintoloiden sulkemisen vaikeuttavan toimintaansa.

Liikkumisrajoituksista (sekä ulkomaat että Uusimaa) on koettu keskimäärin yllättävän vähän haittaa. Kuluttajista vain noin 10 prosenttia on kokenut liikkumisrajoitusten vaikeuttavan arkeaan – kotimaan rajoitukset ovat vaikeuttaneet kuluttajia hivenen kansainvälisiä rajoituksia enemmän. Yrityksissä taas kansainväliset rajoitukset ovat tuntuu ehkä hitusen enemmän, mutta yrityksistäkin vain noin 10 prosenttia (10–20) on kokenut kansainvälisten rajoitusten vaikeuttavan heidän toimintaansa. Kansainvälisten rajoitusten merkitys on suurempi suuremmissa yrityksissä.

2.6 Epidemian ja rajoitusten vaikutukset yhteiskuntaan laajemmin

Viruksen vaikutukset ulottuvat terveydenhuollon ja talouden lisäksi laajasti koko yhteiskuntaan. Etenkin pitkittyessään pandemia lisää koko väestön piirissä pelkoa ja ahdistusta sekä turvattomuuden tunnetta. Lisäksi pandemia ja rajoitukset aiheuttavat konkreettisia ja merkittäviä ongelmia muun terveydenhuollon sekä laajasti sosiaalipalvelujen osalta.

Sairaalakapasiteetin rajallisuus tarkoittaa, että muita kuin tartunnan saaneita potilaita ei voida hoitaa samassa määrin kuin muuten. Ihmiset karttavat myös itse lääkärin ja hammaslääkärin vastaanotolle menemistä. Kiireettömiä tapauksia lykätään tuonnemmaksi. Pahimmillaan näiden potilaiden tilanne heikkenee jopa vakavasti, jolloin heistä voi tulla kiireellisiä. Joka tapauksessa on syntymässä patoutunutta hoitotarvetta, joka tulee aiheuttamaan pitkiä potilasjonoja viruksen aiheuttamien paineiden hellittäessä.

Taluskriisi itsessään heikentää kansalaisten terveyttä. Iso-Britanniassa tehdyissä tutkimuksissa on todettu työttömyyden kasvun lisäävän seuraavina vuosina useiden kroonisten tautien esiintymistä. Erityisesti lisääntyivät liikuntaelinten ongelmat, sydän- ja verisuonitaudit sekä hengitys- ja mielenterveysongelmat.

Ikääntyneitä ihmisiä on ohjeistettu välttämään sosiaalisia kontakteja. Tämä lisää entistään monen yksin asuvan ihmisen sosiaalista eristyneisyyttä, jota etäkontakteilla ei voi kuin korkeintaan lieventää. Samalla ovat kotihoidon palvelut vähentyneet, ja monen iäkkään kohdalla on huolta ravitsemustilanteesta ja lääkityksestä. Pitkittyessään voi eristäytyneisyys enenevästi aiheuttaa ahdistusta ja mielenterveysongelmia sekä fyysisen kunnon rapautumista. Vanhusten hoivapalveluissa, kuten yleensä sosiaalisten palvelujen tuotannossa, on henkilöstön määrä ja jaksaminen avainkysymys. Vaarana on, että kuormittavat työtehtävät ja resurssipula heikentävät palvelujen tarjontaa.

Lukuisat erityisryhmät kärsivät jo nyt lisääntyneestä psyykkisestä oireilusta tai muista ongelmista. Tällaisia ovat esimerkiksi asunnottomat, mielenterveys- päihdeongelmista kärsivät, vammautuneet ja erityisistä sairauksista kärsivät. Näiden ryhmien tarvitsemia hoitotoimia ja sosiaalisia palveluja on vaikea ylläpitää eikä niitä voida kokonaan korvata etäpalveluilla.¹⁴

Koulujen ja päiväkotien sulkeminen aiheuttaa Norjan tilastokeskuksen tutkimuksen mukaan erittäin huomattavia kustannuksia. Niiden suuruudeksi on arvioitu jopa 1,7

¹⁴ Tarkemmin mm. Juho Saaren työryhmälle tuottamassa taustamuistiossa (liite 9): <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4>

mrd. kruunua (noin 150 milj. euroa) päivää kohti. Kustannuksissa on huomioitu vanhempien kotona olemisesta aiheutuneet työpanosten ja/tai tuottavuuden menetykset. Erityisen suuri merkitys on sillä, että lasten oppiminen kärsii ja että heidän inhimillisen pääoman heikentyminen vähentää tuottavuutta yli koko elinkaaren.

Resursseiltaan heikkojen perheiden lapset ja nuoret ovat erityisen haavoittuvassa tilanteessa. Ongelmia lisäävät perheiden toimeentulon vaikeutuminen. Kotona olevat lapset eivät hyödy siitä kasvatuksesta ja huolenpidosta, jota päiväkodeissa ja kouluissa on tarjolla. Etäopiskelu ei monen kohdalla ole kovin tehokas opintomuoto ja siinä kohdatut vaikeudet voivat aiheuttaa stressiä. Lasten kognitiiviset ja sosiaaliset taidot eivät näissä oloissa kehitysiin määrin suotuisasti kuin normaalioloissa. Oppimistulokset heikkenevät, millä on pitkäkestoisia vaikutuksia. Yhtä lailla korkeakouluissa jotkut eivät pysty nykyoloissa valmistumaan tai valmistuminen viivästyy, mikä heikentää yksilöiden menestystä ja tulovirtaa mahdollisesti yli koko elinkaaren. Päiväkotien ja koulujen sekä korkeakoulujen sulkemisen yhteiskunnalliset kustannukset ovat suuria.

Kaiken kaikkiaan pandemian ja rajoitusten kielteiset vaikutukset kohdistuvat etenkin jo ennestään heikossa asemassa oleviin väestöryhmiin kuten resursseiltaan heikkoihin lapsiperheisiin ja yksin asuviin vanhuksiin. Perheiden sosiaalinen eriarvoisuus kasvaa samalla kun lasten ja nuorten syrjäytymisvaara lisääntyy. Nyt syntyvistä sosiaalisista ongelmista maksetaan todennäköisesti laskuja vielä hyvin kauan tulevinä vuosina ja vuosikymmeninä.

3 Yritysten tukemisen tarve

Koronavirusepidemia on nopeasti heikentänyt monien yritysten kannattavuutta. Epidemian vaikutus eri aloilla ja jopa saman alan eri yritysten välillä on kuitenkin hyvin erilainen. Tähän mennessä myönnetyt yritystuet ovat olleet pääasiassa lainamuotoisia tukia ja erilaisia kehittämisavustuksia.

Työryhmä on ehdottanut näitä täydentämään erityisesti pienille ja keskiuurille palvelualan yrityksille kohdennettua yleistä kannattavuustukea, joka perustuisi yrityksen liikevaihdon pienenemiseen ja yrityksen kiinteiden kustannusten määrään. Tämäkin tuki voi olla vain väliaikainen ratkaisu. Kriisin pitkittyessä yritystukien tarve muuttuu kansantalouden kannalta tärkeimpiin yrityksiin kohdentuvaksi mahdollisesti pääomasijoituksiin perustuvien tukien suuntaan

Koronavirusepidemia ja epidemian hillitsemiseksi säädetyt rajoitukset ovat nopeasti heikentäneet erityisesti palvelualan yritysten taloudellista tilannetta. Monilla aloilla liikevaihto on romahtanut, ja joillakin yrityksillä toiminta on loppunut kokonaan. Samalla lomautukset ja jossain määrin myös irtisanomiset ovat kasvaneet nopeasti. Kuten luvussa 2 todettiin, tilanne on kuitenkin hyvin erilainen eri toimialoilla ja jopa saman toimialan sisällä. Teollisuussijoituksen kyselyyn vastanneista teollisuusyrityksistä neljännes kertoo liikevaihtonsa pienentyneen yli 20 prosenttia. Majoitus- ja ravitsemusalalla osuus on 85 prosenttia. Silti jopa pahiten kärsineellä majoitus- ja ravitsemusalalla löytyy yrityksiä, joiden liikevaihto on kasvanut.

Yritykset ovat pienentäneet kulujaan vähentämällä ostoja, lomauttamalla henkilökuntaa ja neuvottelemalla alennuksia muihin kuluihin kuten toimitilavuokriin. Osa kustannuksista on kuitenkin vaikeasti sopeutettavissa. Teollisuussijoituksen kyselyssä 65 prosenttia pk-yrityksistä ilmoitti voivansa vähentää kulujaan korkeintaan 20 prosenttia. Voimakkaasti pienentynyt liikevaihto ja vain osittain liikevaihdon muutokseen sopeutunut kulurakenne on kääntänyt kassavirran negatiiviseksi. Tästä aiheutuu ongelmia sekä maksuvalmiuden että oman pääoman riittävyyden ja kannattavuuden kannalta.

3.1 Valtion yrityksille osoittamat tuet

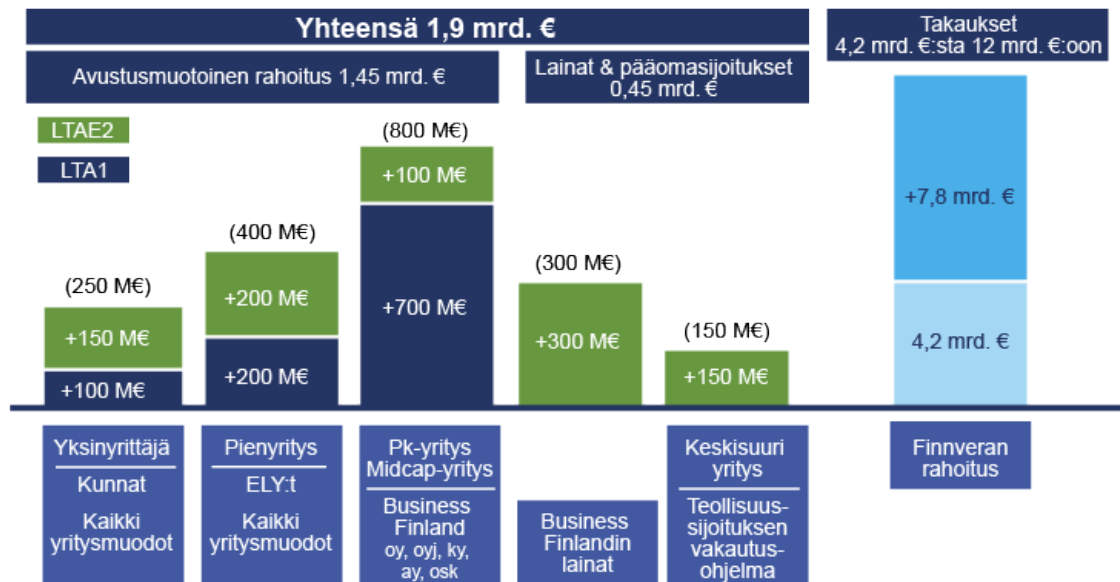
Tähänastisen yritystukipolitiikan päätavoite on ollut yritysten likviditeetin turvaaminen. Valtaosa tähän mennessä myönnetystä tuesta on erilaisia laina- ja rahoitusjärjestelyjä

sekä verojen ja maksujen lykkäyksiä. Rahoituksen saatavuuden turvaamisella pyritään ehkäisemään akuutti kassakriisi ja turvaamaan mahdollisuus yritystoiminnan jatkamiseen kriisikuukausien yli.

Finanssivalvonnan päätökset pankkien vakavaraisuussäännösten keventämisestä, Suomen Pankin interventiot yritystodistusmarkkinoilla, Valtion eläkerahaston sijoitusten suuntaaminen kotimaisiin yritystodistuksiin ja Finnveran rahoitusvaltuuksien kasvattaminen pyrkivät kaikki helpottamaan yritysten lainansaantia ja tällä tavalla ehkäisemään luottolamaa. Lainaa tai lainaan verrattavaa tukea ovat myös työeläkemaksujen tilapäinen alennus, työeläkemaksujen lykkäysmahdollisuus ja maksettujen arvolisäverojen takaisinlainaus yrityksille.

Suoraa tukea yrityksille on myönnetty Business Finlandin, ELY-keskusten ja kuntien harkinnanvaraisina avustuksina. Näitä hakemukseen perustuvia yritysten kannattavuutta vahvistavia tukia voidaan nykyisten valtuuksien perusteella myöntää yhteensä 1,9 mrd. euron edestä. Alla oleva kuvio osoittaa, miten rahoitusvastuu jakautuu eri toimijoiden välillä. Kuviossa ei ole mukana hallituksen 6.5. päättämää ravintola-alan tukea.

Tilannekuva
Rahoitusinstrumentit | TEM:n koronarahoitus yrityksille

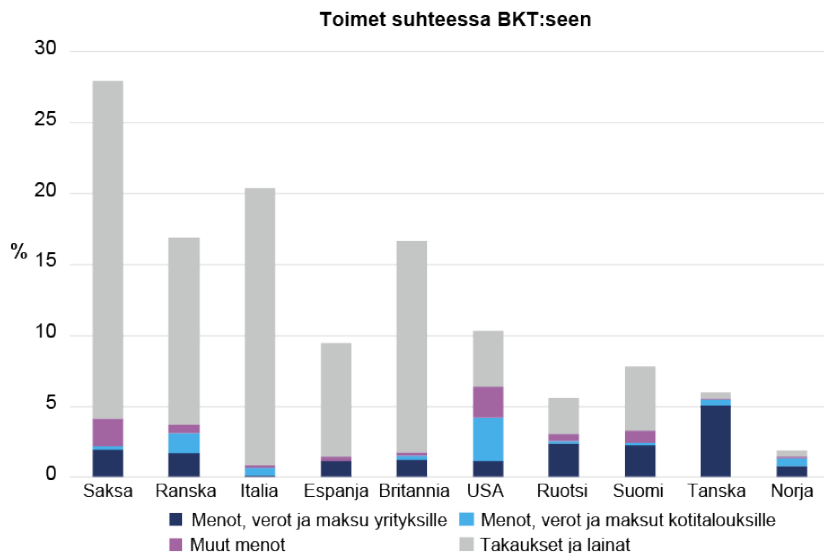


Kuvio 3.1 Työ- ja elinkeinoministeriön rahoitusinstrumentit koronakriisin aikana

3.2 Kansainvälinen vertailu

Kansainvälisesti verrattuna Suomi myöntää tähän mennessä tehtyjen päätösten perusteella enemmän suoraa tukea yrityksille kuin useimmat Länsi-Euroopan maat. Suomea selvästi suurempia yritystukia maksaa Tanska, joka otti käyttöön lähes kaikkia sektoreita koskevan liikevaihdon pienenemiseen perustuvan tuen. Suurimmalla BKT-osuudella yrityksiä tukee Saksa, mutta siellä tuet ovat pääsääntöisesti lainamuotoisia. Myös USA:ssa tukipaketit ovat suuria. USA:ssa tukea saavat myös kotitaloudet mm. työttömyysturvan korotusten kautta. Työttömyysmenot luonnollisesti kasvavat Suommessakin lomautusten ja työttömyyden kasvaessa. Näitä automaattisia vakauttajia ei lasketa mukaan koronatukipakettiin.

Tukipakettien vertailu maiden välillä on vaikeaa, koska tuki-instrumentit ovat eri maissa kovin erilaisia. Lisäksi on vaikea arvioida, missä määrin yritykset käyttävät mahdollisuutta verojen ja maksujen lykkäykseen. Kuva 2 perustuu Pellervon taloustutkimuksen 14.4. päivittämään katsaukseen, jossa eri maiden myöntämiä tukia on pyritty mittaamaan mahdollisimman vertailukelpoisella tavalla. Suomen osalta mukana ovat siis myös kehysriihessä tehdyt päätökset.



Kuvio 3.2 Yritystuet koronakriisin aikaan eräissä maissa, suhteessa BKT:hen.¹⁵

¹⁵ Janne Huovari & Peetu Keskinen: "Voiko valtioiden tukipaketteja verrata? Miltä Suomen paketti näyttää koostumukseltaan ja kooltaan?" PTT 14.4.2020

3.3 Suorien tukien tarve

Tähän asti käyttöön otetut pääasiassa lainamuotoiset yritystuet helpottavat akuuttia maksuvalmiusongelmaa. Maksuvalmiusongelmien lisäksi yrityksiin syntyy myös kannattavuuskriisi, jota ei pelkästään lainajärjestelyin voida ratkaista. Kannattavuuden heikkeneminen vaikuttaa myös luotonottohalukkuuteen ja luoton saatavuuteen.

Yritystoiminnan jatkuvuuden turvaaminen ja konkurssien välttäminen vaativat myös suoraa tukea pahiten pandemiasta kärsineille yrityksille. Suora tuki helpottaa sekä likviditeettiä että kannattavuusongelmia. Tuen tavoitteena on välttää elinkelpoisten yritysten konkurseista seuraava työttömyyden kasvu ja konkurssin mukana katoava organisaatiopääoma. Tällaista tukea voidaan myös pitää yhteiskunnan riskinjakomekanismina koronakriisin aiheuttamassa poikkeustilanteessa.

Nykyisissä tukimalleissa on merkittäviä ongelmia. Ensinnäkin tulevaisuuden näkymien epävarmuuden vuoksi yritykset eivät ole lainamuotoisesta tuesta välttämättä kiinnostuneita. Liikevaihdon romahtamisesta johtuva akuutin maksuvalmiusongelman uhka on monilla yrityksillä jo poistunut kustannusten karsimisella ja henkilökunnan lomautuksilla. Näidenkin yritysten tulosta rasittavat kriisin aikana kiinteät kustannukset, joita ei lyhyellä aikavälillä pystytä sopeuttamaan ja jotka kriisin jatkuessa uhkaavat yrityksen toiminnan jatkamisen edellytyksiä. Epävarman tulevaisuuden vuoksi halu rahoittaa kriisin aikana kertyviä tappioita lainarahalla voi olla rajallinen.

Tähän mennessä myönnettyistä suorista tuista euromääräisesti merkittävimpiä ovat olleet Business Finlandin kehittämisrahoitukset. Kehittämisavustukset sopivat kuitenkin kriisiyritysten avustamiseen huonosti, eikä niitä sellaiseen ole suunniteltukaan. Kehittämisavustusten tarkoituksesta on tukea innovaatioita ja uusien toimintojen rakentamista. Kriisiaikana olisi enemmän tarvetta tuille, jotka auttaisivat säilyttämään nykyisiä rakenteita siten, että kriisin helpotettua toiminta voitaisiin käynnistää uudelleen.

3.4 Työryhmän ehdotus

Työryhmä jätti 12.4. toimeksiantajilleen ehdotuksen uudesta yritystukimallista, jonka tarkoituksena on

- kohdistaa tukea yrityksille, joiden liikevaihto on kärsinyt koronaepidemiasta eniten
- kohdistaa tukea kiinteisiin kustannuksiin, joita yritysten on vaikea sopeuttaa
- perustua helposti ja luotettavasti mitattaviin tilinpäätöstietoihin tavalla, joka tekee tuen myöntämisestä hallinnollisesti yksinkertaista
- vääristää yritysten käyttäytymistä mahdollisimman vähän

- olla oikeudenmukaista, yleisesti hyväksyttävää ja kustannuksiltaan yhteiskunnan kestäväksi rajoissa

Työryhmän ehdotuksen mukaan tukea maksettaisiin yrityksille, joiden liikevaihto on pienentynyt koronaepidemian vuoksi vähintään 30 prosenttia edellisen vuoden vastaavaan kuukauteen verrattuna. Tämän alarajan jälkeen tuki kasvaisi lineaarisesti suhteessa liikevaihdon pienenemiseen. Tuki olisi sitä suurempi, mitä enemmän yrityksen liikevaihto pienenee koronaepidemian vuoksi. Lisäksi tuen suuruus riippuisi yrityksen kiinteiden kustannusten määrästä ja yrityksen nykyisistä henkilöstökuluista. Tavoitteena on toisaalta kohdistaa tukea kustannuksiin, joita on vaikea sopeuttaa, ja toisaalta tukea yrityksiä, jotka maksavat myynnin supistumisesta huolimatta kriisin aikana palkkoja.

Työryhmä ehdotti, että tukea maksettaisiin täysimääräisenä maaliskuun ja huhtikuun ajalta sekä alennettuna touko- ja kesäkuussa. Ajatuksena oli tasata riskejä akuutin kriisin aikana, ei luoda pysyvää tukijärjestelmää. Ehdotuksen mukaan tuki olisi kohdistettu alle 250 hengen yrityksille. Tuessa olisi maksimi- ja minimimäärät, jotka jätettiin jatkovalmistelussa tarkemmin harkittavaksi. Jatkovalmistelussa harkittaviksi jäivät myös mahdolliset toimialarajat, tuen mahdollinen kohdentaminen rajatumpaan yrityskokoluokkaan sekä parametrit, jotka määrittävät miten voimakkaasti liikevaihdon muutos vaikuttaisi tukeen.

Perusidealtaan tuki vastaa Norjassa ja Tanskassa käyttöön otettuja tukimalleja. Näistä poiketen tuki perustuisi osittain henkilöstökuluihin, ja siten sen tavoitteena olisi osaltaan tukea työllisyyttä ja yritysten mahdollisuuksia palata normaaliin liiketoimintaan kriisin helpotettua.

Tukimallia koskeva yksityiskohtainen ehdotus alustavine kustannus- ja vaikuttavuuslaskelmineen on tämän raportin liitteenä.

Tukimallin vaikutuksista on tehty työryhmän omien laskelmien lisäksi koelaskelmia valtiovarainministeriössä, Suomen Pankissa ja Helsinki GSE:ssä. Laskelmat perustuvat tilinpäätöstietokantoihin sekä kyselytietoihin liikevaihdon ja käyttökateen muutoksista sekä kustannusten sopeuttamisesta.

Laskelmien perusideana on arvioida, miten eri tukimallit vaikuttaisivat esimerkkiyritysten kannattavuuteen ja sitä kautta likvidien varojen riittävyyteen kriisin pahiten kohtelemisissa yrityksissä. Laskelmissa on luonnollisesti lukuisia epävarmuustekijöitä. Esimerkiksi käytössä olevat tilinpäätöstietokannat ulottuvat vain vuoteen 2018 asti, koska vuoden 2019 tilinpäätöstietoja ei tarvitse toimittaa verottajalle kuin vasta toukokuun lopussa 2020.

Tulosten mukaan tuki pienentäisi merkittävästi niiden yritysten osuutta, joiden käyttökate heikkenee huhtikuussa. Toisaalta tuen vaikutus maksuvaikeusongelmiin joutuvien yritysten määrään on suhteellisen pieni. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että kyselyyn vastanneiden yritysten tilanne on edelleen keskimäärin suhteellisen hyvä. Majoi- tus- ja ravitsemusalaan lukuun ottamatta käyttökate oli heikentynyt ”vain” noin puolella Teollisuussijoituksen kyselyyn vastanneista yrityksistä. Näistäkin yrityksistä käyttökateella mitattuna tappiollisia yrityksiä oli edelleen alle kolmannes. Valtaosa yrityksistä tekee siis kriisin ajanakin positiivista tulosta, eikä näitä yrityksiä uhkaa likvidien varojen loppuminen kovin pian. Toisaalta noin 10 prosenttia yrityksistä arvioi olevansa vaarassa joutua maksukyvyttömyyteen alle neljässä viikossa. Osalla näistä yrityksistä tappiot ovat niin suuria, että ne ajautuisivat maksukyvyttömiksi ehdotuksen mukaisesta tuesta riippumatta.

Mallin variaatioita

Ehdottamassamme yritystukimallissa on parametreja, joiden avulla voidaan säätää sekä kustannustasoa että herkkyyttä myynnin putoamiseen. Mallilaskelmissa olemme olettaneet, että tuki kohdennetaan koko pk-alalle saman kaavan mukaan. Koska joukossa on iso määrä yrityksiä, tuet jäävät suhteellisen pieniksi. Yksi mahdollinen ratkaisu on tuen kohdentaminen kapeammalle joukolle. Kohdistamalla tuki esimerkiksi 10–100 henkilön yrityksiin tukea saavien yritysten määrä laskee huomattavasti ja tuet voivat vastaavasti olla suurempia. Voidaan myös ajatella, että tukimallin rakennetta sovelletaan toimialoittain käyttäen eri parametreja eri toimialoilla.

Oma kysymyksensä on, pitäisikö vuokra- ja siihen verrattavat kulut käsitellä erikseen tavalla, joka jakaisi riskiä myös vuokranantajille. Esimerkiksi Ruotsissa tukea maksetaan vuokranantajille, jotka alentavat yritysten vuokria. Tällaiset järjestelyt tekisivät kuitenkin tukimallista huomattavasti monimutkaisemman.

Pitkäaikaisempi tuki

Kriisin pitkittyessä yritysten on pakko sopeutua muuttuneeseen tilanteeseen ja tuen vakuutuselementti muuttuu vähemmän tärkeäksi. Toimintaa ylläpitävä tukimalli ei siksi sovellu pitkäkestoiseen yritysten tukemiseen. Kriisin pitkittyessä on pakko myös arvioida, minkä yritysten konkurssit aiheuttavat muun yhteiskunnan kannalta suurimpia tappioita menetetyt tuotannon tai työllisyyden kautta, ja kohdistaa yhteiskunnan tukea näihin kriittisiin yrityksiin. Yritysten tilanne voi olla vaikea myös toiminnan uudelleen käynnistyessä. Tämän vaiheen nopeuttaminen voi vaatia uusia tukimalleja.

Työryhmän esittämä tukimalli ei myöskään sovi suurten yritysten tukemiseen. Yli 100 hengen yrityksissä yrityskohtaisen tuen pitäisi olla huomattavan suuri ollakseen vaikuttava. Tällöin on kustannustehokkuuden takia tärkeää arvioida tuen tarvetta yrityskohtaisesti erikseen. Tällaisten yritysten rajoitetun lukumäärän takia tällaiseen yrityskohtaiseen arviointiin on myös käytännössä paremmat mahdollisuudet.

Keskisuuret yritykset (100–250 henkeä) muodostavat erityisen tärkeän ryhmän. Näitä yrityksiä on Suomessa perinteisesti liian vähän. Samalla niissä on joukko yrityksiä, joilla on potentiaalia kasvaa merkittäviksi kansainvälisiksi yrityksiksi. Osa näistä yrityksistä saa rahaa markkinoilta. Teollisuussijoitus on myös valmistamassa ohjelmaa, jolla voitaisiin pääomittaa tämän suuruusluokan yrityksiä.

Useimpien keskisuurten teollisuusyritysten tilanne ei vielä ole kriittinen. Kriisin pitkittyessä – mikä valitettavasti näyttää yhä todennäköisemmältä – näiden yritysten tukemiseen olisi kuitenkin hyvä varautua.

Työryhmällä ei ole tarjota mallia keskisuurten teollisuusyritysten tukemiseksi. Tämän yritysjoukon tukemiseen ei myöskään välttämättä sovi vain yksi malli. Tukitarvetta tulisi selvittää alakohtaisesti. Tukitarve voi myös olla hyvin erilainen kansainvälisille markkinoille pyrkiville kasvuyrityksille kuin vakiintuneille kotimarkkinayrityksille. Tämä vaatii syvällisempää pohdintaa. Keskeinen ongelma on epävarmuus kriisin kestosta. Kriisin kestolla on kuitenkin suuri merkitys sille, millaiset yritykset joutuvat vaikeuksiin.

Jotta tällaisten yritysten tukitarpeet pystyttäisiin määrittämään, ehdotamme uuden tähän kysymykseen keskittyvän asiantuntijaryhmän perustamista. Ryhmän tehtävä olisi miettiä, millä tavalla ja mitä instrumentteja ja tahoja käyttäen voitaisiin varmistaa arvokkaan henkisen- ja organisaatiopääoman säilyminen kriisin läpi.

4 Rajoitusten ja niiden purkamisen strategiasta

Epidemia on Suomessa saatu hallintaan tiukoilla rajoituksilla. Samanaikaisesti rajoitukset yhdessä sairastumisen pelon kanssa ovat johtaneet huomattavaan taloudellisen toimeliaisuuden vähenemiseen ja erilaisiin sosiaalisiin ongelmiin. Näistä syistä on perusteltua pyrkiä rajoitusten lieventämiseen niin pian kuin se on epidemian kannalta turvallista.

Hallituksen strategiana on purkaa rajoituksia asteittain ja korvata rajoituksia muilla vähemmän kansalaisten elämää ja talouden toimintaa häiritsevillä keinoilla. Strategian toteuttaminen tavalla, joka ei johda epidemian kiihtymiseen, edellyttää tehokkaita korvaavia keinoja epidemian hallintaan. Käytännössä tämä tarkoittaa laajaa testauksen, jäljittämisen, eristämisen ja hoidon ohjelmaa sekä suojavaikeneiden käyttöä ja turvallisten käytäntöjen omaksumista työpaikoilla ja muussa jokapäiväisessä kanssakäymisessä. Yritykset ja näitä edustavat järjestöt ovat alkaneet aktiivisesti kehittämään tällaisia käytäntöjä. Valtion on syytä tukea tätä kaikin tavoin. Selkeästi ja realistisesti kommunikoitu suunnitelma on toimivan purkamisstrategian keskeinen edellytys.

Tiukat toimet epidemian leviämisen rajoittamiseksi ovat tehonneet, ja epidemia näyttäisi olevan hallinnassa. Akuuttia tarvetta rajoitusten tiukentamiseen ei ole. Toisaalta nykyiset rajoitukset ovat pitkän päälle kansalaisten ja kansantalouden kannalta ylivoimaisen raskaita. Rajoitukset vaikeuttavat yritysten toimintaa tavalla, joka johtaa konkursseihin, joukkotyöttömyyteen, valtion rajuun velkaantumiseen, sosiaalisen eriarvoisuuden kasvuun ja ajan myötä terveydenhuollon toimintaedellytysten murenemiseen. Siksi on löydettävä polku rajoitusten lieventämiseen.

Epidemia saadaan lopullisesti pysäytettyä joko rokotteen avulla, saavuttamalla laumaimmuniteetti tai kehittämällä hoitomenetelmiä, joilla tautia voidaan tehokkaasti hoitaa. Sekä rokotteen että tehokkaiden hoitomuotojen kehittämiseen kuluu todennäköisesti vielä vähintään vuosi. Näin ollen tarvitaan strategia, jonka avulla jokapäiväinen elämä ja taloudellinen toiminta voi jatkua mahdollisimman normaalina, mutta silti turvallisesti, kunnes lopullinen ratkaisu koronaepidemian pysäyttämiseksi löytyy.

Suomi on valinnut ns. ”hybridi-strategian”, joka on varsin samankaltainen kuin monissa muissa Euroopan maissa. Tässä luvussa käsittelemme ensin hybridi-strategiaa ja sen vaihtoehtoja. Sen jälkeen pohdimme missä järjestyksessä ja missä laajuudessa rajoituksia olisi tarkoituksenmukaista poistaa, kun otetaan huomioon sekä eri rajoitteiden hyödyt epidemian jarruttamisen kannalta että näiden rajoitteiden aiheuttamat haitat talouskehityksen ja kansalaisten jokapäiväisen elämän kannalta.

Sekä epidemian etenemisestä että mahdollisuuksista vaikuttaa sen etenemiseen eri instrumenteilla vallitsee suuri epävarmuus. Tämäkin tulee ottaa huomioon strategiavaihtolinnoissa.

4.1 Baldwinin kahden rajoituksen kehikko¹⁶

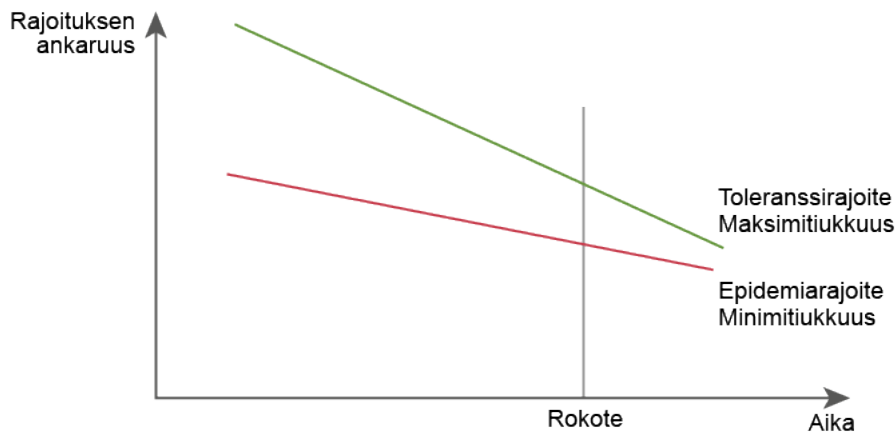
Rajoituksilla voidaan vaikuttaa epidemian kulkuun. Yksinkertaistaen voidaan ajatella, että epidemian kulkua ohjataan sellaista polkua pitkin, missä uusien tartuntojen määrä riippuu ajasta ja vallitsevista rajoituksista. Tämä on havainnollistettu kuvassa 1, jossa vaaka-akseli mittaa aikaa ja pystyakseli rajoitusten kireyttä.

Kaikkien käypien polkujen täytyy täyttää kaksi ehtoa:

Ensimmäinen ehto on *epidemiarajoite*: on edettävä siten, että sairastuneiden lukumäärä pysyy terveydenhuollon kapasiteetin rajoissa. Kokemukset maailmalta (esimerkiksi Italia, Espanja ja Britannia) osoittavat, että sairaaloiden ylikuormittumisella on turmiollisia seurauksia. Punainen jana kuvassa 1 kertoo, mikä on rajoitusten minimitiukkuus kunakin ajankohtana, jotta sairaalapakasiteetti ei ylitä.

Toinen ehto on yhteiskunnallisen kestokyvyn *toleranssirajoite*: valittu tie ei saa johtaa liian suuriin taloudellisiin kustannuksiin, sosiaalisiin ongelmiin tai kansalaisten luottamuksen menettämiseen. Talouden romahdus heikentää mahdollisuuksia kansalaisten toimeentulon ja yritysten toimintakyvyn ylläpitämiseen sekä melko pian myös terveydenhuollon toimintaedellytyksiä. Kansalaisten turhautuminen voi myös johtaa siihen, että rajoituksia ja viranomaisten suosituksia ei enää noudateta. Vihreä jana kertoo mikä on rajoitusten maximitiukkuus kunakin ajankohtana, jotta yhteiskunnan sietokyky ei ylitä.

¹⁶ Tämä kahden rajoituksen muotoilu perustuu Baldwinin (2020) esittämään ongelmanasetteluun. <https://voxeu.org/article/covid-remobilisation-and-stringency-possibility-corridor>



Kuvio 4.1. Toleranssi- ja epidemiarajoitteet

Molemmat viivat kuvassa 1 laskevat ajan kuluessa. Epidemiarajoite väljenee, koska väestön immuniteetin lisääntyessä tartuttavuus pienenee ja rajoituksia voidaan löysätä vaarantamatta terveydenhoidon kapasiteettia. Myös hoitomenetelmien paraneminen, esimerkiksi sairaala- ja testauskapasiteetin kasvaessa, väljentää epidemiarajoitetta. Toisaalta taloudellisten ongelmien kärjistyminen kiristää toleranssirajoitusta. Talotta ei voi kovin pitkään pitää toimintakykyisenä yhteiskunnan tuen avulla. Myös kansalaisten kärsivällisyys joutuu ajan mittaan koetukselle.

Käypä polku liikkuu epidemiarajoitteen ja toleranssirajoitteen välillä.

4.2 Mikä strategia on optimaalinen?

Optimaalisen polun määrittäminen vaatisi nykyistä parempaa informaatiota monesta epävarmasta tekijästä. Suurin epävarmuus liittyy siihen, milloin voisi olla käytettävissä taudin hoitoon tarvittavia tehokkaita lääkkeitä ja milloin virusta vastaan onnistutaan kehittämään rokote. Silti on mahdollista arvioida, mitkä tekijät vaikuttavat polun valintaan yksinkertaisella ajatusmallilla.

Jos rokotetta tai tehokasta hoitoa ei koskaan löydetä, kaikki mahdolliset polut päättyvät aikanaan tilanteeseen, jossa riittävän suuri osuus väestöstä saa tartunnan ja laumaimmuniteetti alkaa hidastaa epidemian etenemistä. Nopein polku laumaimmuniteettiin on antaa viruksen levitä ilman rajoituksia, kunnes sairaanhoitokapasiteetin rajat tulevat vastaan. Sen jälkeen siirrytään rajoituksiin, jotka pitävät viruksen hoitokapasiteetin rajalla. Havainnollistavassa kuviossa 1, kuljetaan siis punaista rajaa pitkin oi-

kealle. Tässäkin tapauksessa rajoituksia on mahdollista asteittain lieventää immuni-
teetin kasvaessa ilman, että terveydenhuollon kapasiteetti ylittyy. Lopulta rajoituksia ei
enää tarvita, koska tartunnalle alttiitten määrä on laskenut riittävän pieneksi.

Terveydenhuollon kapasiteettirajoitetta seuraava polku on paras mahdollinen, jos tiu-
kemmat rajoitukset ovat yhteiskunnan kannalta hyvin kalliita. Jokaisella muulla polulla
sairastuu ja kuolee lähes yhtä moni, koska polun päätepisteenä on laumaimmuni-
teetti. Ainoa ero muihin mahdollisiin polkuihin verrattuna on taloudelliset ja sosiaaliset
kustannukset, jotka ovat tällä minimirajoitteisiin perustuvalla polulla pienimmät mah-
dolliset.

Ruotsin polku on ollut ylläolevan optimaalisen polun kaltainen. Useimmat muut maat,
Suomi mukaan lukien, pyrkivät sen sijaan epidemian voimakkaaseen hidastamiseen.
Tärkein syy liittyy mahdollisuuteen rokotteen tai riittävän tehokkaan hoidon löytymi-
sestä. Jos sellainen löytyy kohtuullisessa ajassa, vältetään Ruotsin polun korkeat inhi-
milliset kustannukset sekä suuri määrä kuolemia. Tiukemmillä rajoituksilla päästään
tässä tapauksessa oleellisesti parempaan lopputulokseen.

Sen sijaan, jos rokotetta ei saada riittävän nopeasti käyttöön ja epidemia leviää lo-
pulta kuitenkin koko väestöön, hitaampi polku on huonompi. Sairastuneiden ja kuollei-
den määrä on kummallakin polulla sama, mutta hitaamman polun taloudelliset ja sosi-
aaliset kustannukset paljon suurempia. Kyse ei siis ole siitä, että tiukemmat rajoituk-
set johtaisivat tuhoisampaan epidemian ”toiseen aaltoon”. Sen sijaan tiukemmat rajoi-
tukset pitkittävät kriisiä vaikuttamatta oleellisesti sairastuvien määrään. Rajoitusten ai-
heuttama tappio liittyy taloudellisiin menetyksiin, ei epidemiasta syntyviin suurempiin
terveyshaittoihin.

Valintavaihtoehtojen laajentaminen: testit, seuranta, eristäminen ja suojaaminen

Tärkeän lisän edellä esitettyyn laskelmaan tuo mahdollisuus korvata tiukat rajoitukset
yhtä tehokkailla, mutta taloudellisesti vähemmän haitallisilla toimenpiteillä. Tartunnan
saaneiden tehokas tunnistaminen, jäljittäminen, eristäminen ja tarvittaessa hoitoon
saattaminen mahdollistaa osaltaan rajoitusten lieventämisen, mikä tukee talouden ja
yhteiskunnan kestävyyttä ja toleranssia.

Laajaan käyttöön olisi saatava riittävästi sekä vasta-ainetestejä, joiden avulla tunnisteta-
taan immuniiteetin omaavat henkilöt, että PCR-testejä, joilla tunnistetaan tartunnan
saaneet.

Vasta-ainetesti antaa tietoa siitä, kuinka laajasti väestö on saanut virusta vastaan immuniteetin. Näin voidaan tunnistaa ihmisiä, jotka voivat vaaratta olla taloudellisesti ja sosiaalisesti aktiivisia. PCR-testin avulla tunnistetaan virustautia sairastavat henkilöt, jotka voivat sitä levittää. Yhdessä nämä testit mahdollistavat tartuntatilanteen kartoittamisen sekä nopeat torjuntatoimet tartuntapesäkkeen ilmestyessä. Satunnaisotoksilla tehdyt testit kertovat taudin levinneisyydestä ja antavat samalla aineistoja sen leviämismekanismeja koskevalle tutkimukselle.

Useimpien muiden maiden tapaan Suomessa ei vielä ole riittävää testikapasiteettia, vaikka se onkin nopeasti laajentumassa; nykyisin PCR-testien kapasiteetti on noin 6000 testiä päivässä. Touko-kesäkuussa kapasiteetti kasvaa ilmeisesti jo 11 000- 16 000 testiin.

Testauksen merkitys rajoitusten lieventämisen kannalta on olennainen: mitä suurempi testikapasiteetti, sitä väljempiä voivat muut rajoitteet olla. Yhdysvalloissa on esitetty suunnitelmiaajoissamassiiivisella PCR testaamisella voitaisiin epidemia tukahduttaa¹⁷. Tämä tosin vaatisi valtavia testimääriä.

Piguillem ja Shi (2020) osoittavat että satunnaistesteillä voi epidemiaa hidastaa lähes yhtä tehokkaasti kuin koko väestöön kohdennetulla eristämispolitiikalla¹⁸. Tämän takia kannattaa testaamiseen panostaa myös tutkimuspuolella. Testien hinta, mukavuus ja nopeus kehittyvät koko ajan. Jo nyt on tarjolla PCR pikatestejä. Siltä varalta, ettei rokotetta tai tehokkaita hoitomenetelmiä keksitä lähitulevaisuudessa, tehokkaasta testauspolitiikasta voi kehittyä kolmas ulospääsytie rokotteen ja laumaimmuniteetin rinnalle.

Acemoglu et al (2020) ovat osoittaneet, miten tehokasta testaaminen on, jos sen yhdistää ikäihmisten eristämiseen.¹⁹ Heidän mallinsa mukaan näin voi merkittävästi vähentää epidemian aiheuttamia kuolemia. ja alentaa testauskustannuksia.

Riittävän laajan testaamisen ja jäljittämisen mahdollistamiseksi on järkevää hyödyntää laajasti myös yksityisen sektorin kyvykkyyksiä. Suomen hyvin toimiva työterveysjärjestelmä tarjoaa tässä suhteessa hyvät edellytykset toiminnan laajentamiselle. Testauksen ohella tartunnan saaneiden kanssa kontaktissa olleiden jäljittäminen on

¹⁷ Paul Romerin ehdotus löytyy osoitteesta <https://roadmap.paulromer.net/paulromer-roadmap-report.pdf>, ja Rockefeller Foundationin yksityiskohtaisempi ehdotus osoitteesta <https://www.rockefellerfoundation.org/national-covid-19-testing-action-plan/>. Kriittisiä arvioita massatestauksista on myös esitetty; kts esimerkiksi <https://voxeu.org/article/stratified-periodic-testing-covid-19>

¹⁸ Piguillem ja Shi (2020) "Optimal Covid-19 Quarantine and Testing Policies," DP 14613, CEPR.

¹⁹ Acemoglu, Chernozhukov, Werning, Whinston (2020) "Optimal Targeted Lockdown," MIT.

olennaisen tärkeää. Tämän vuoksi tämä toiminta on organisoitava tehokkaasti ja siihen on varattava riittävät henkilöresurssit.

Toinen vasta rajallisesti hyödynnetty tapa epidemian hidastamiseen on tehokas suojaus. Kasvosuojaimista on maailmanlaajuinen pula. Terveystieteiden työntekijöiden tarpeita varten Suomi pystyy kasvosuojaimia jo nyt valmistamaan. Valtion tulisi aktiivisesti edistää kotimaisen tuotannon syntymistä, esim. luomalla nopea Suomessa sovellettava sertifiointijärjestely. Edelleen on syytä arvioida kysymystä siitä, olisiko kasvosuojainten käytöstä aihetta antaa koko väestöä koskeva suositus. Useissa Euroopan maissa niiden käyttöä suositellaan ja joissakin maissa jopa vaaditaan.

Rajoitusten purkamiselle tulee määritellä selvät toimintaohjeet ja reunaehdot

Tieto yksittäisten rajoitusten lieventämisen vaikutuksesta on kovin rajallista. Useimmat arvioit perustuvat simulaatiomalleihin. Aitoja empiirisiä arvioita yksittäisten rajoitusten vaikutuksesta on vasta vähän. Tästäkin syystä rajoituksia on purettava varovasti.

Rajoitusten purkamiselle on kolme yleistä ehtoa. Ensiksi, epidemian on oltava hallinnassa. Toiseksi, testaus- ja seurantakapasiteetti on oltava tasolla, joka sallii taudin seuraamisen ja uuden nopean leviämisen estämisen tilanteessa, jossa rajoitukset eivät sitä kokonaan estä. Kolmanneksi, sairaalapakapasiteettia on oltava riittävästi alueille, joilla rajoituksia kevennetään niin, että kaikista sairastuvista pystytään huolehtimaan.

Näiden ehtojen lisäksi on tärkeää, että kansalaiset voivat tuntea olonsa riittävän turvalliseksi löysennettyjen rajoitusten puitteissa. Rajoitusten liian nopea poistaminen kääntäisi varmuudella epidemian kiihtyvään kasvuun, mikä lisäisi sairastumisia sekä kansalaisten pelkoa ja ahdistusta. Tämä tekisi helposti tyhjäksi ne taloudelliset ja muut hyödyt, joita rajoitusten purkamisella tavoitellaan: palvelujen käyttö ei pelon takia kasvaisi.

Tällä hetkellä epidemia on hallinnassa ja sairaanhoitoa vaativien potilaiden määrä vähenee. Teknisesti tämä tarkoittaa, että epidemian efektiivinen tartuttavuusluku on alle yksi. Rajoituksia lievennettäessä on tavoitteena pidettävä, että tartuttavuus pysyy tällä tasolla korvaavien rajoitusten ja käyttäytymisen muutoksen ansiosta. On syytä huomauttaa, että tämä tarkoittaa oleellisesti tiukempia epidemian hallintakeinoja kuin He-

temäen Exit-työryhmän raportissa esitetyt THL:n skenaariot olettavat. Näissä tartuttavuus kasvaa tasolle, jossa epidemia alkaa jälleen levitä eksponentiaalisella vauhdilla.²⁰

Rajoitusten purkamiseen askel kerrallaan

Rajoitukset haittaavat monin tavoin sekä talouskehitystä että jokapäiväistä elämää. Niiden lieventämiseen pitää pyrkiä heti kun epidemiatilanne antaa siihen mahdollisuuden. Tällä toimintatavalla voi olettaa olevan myös kansalaisten tuki. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston kyselyssä kansalaiset olivat enemmän huolissaan pienten yritysten konkurseista kuin sairastumisriskistä.

Rajoitusten lieventämistä ollaan jo aloittamassa myös maissa, joissa epidemia ei ole yhtä hyvin hallinnassa kuin Suomessa. Suomessa edellytykset rajoitusten lievennyksille ovat hyvät. Tartuttavuuskertoimen (R_0) on arvioitu laskeneen alle ykkösen, ja epidemian etenemisen siksi koko ajan hidastuvan. Terveystieteiden tutkimuksessa on odotetaan nousevan kolminkertaiseksi kesäkuuhun mennessä.

On ensisijaisen tärkeää, että on olemassa rajoitusten purkamisesta selkeä suunnitelma ja tavoite ”uudesta normaalista” mihin purkamisella pyritään. Tässä uudessa normaalissa viranomaisten asettamat rajoitukset on pitkälti poistettu, mutta sosiaaliset normit ohjaavat edelleen erityiseen varovaisuuteen.

Tavoitteet ja niiden saavuttamiseen pyrkivä suunnitelma tulisi artikuloida huolella ja viestittää kansalle. Tavoitetta ja suunnitelmia pitäisi myös päivittää jatkuvasti. Tässäkin suhteessa hyvä perusta on jo luotu hallituksen lähes päivittäisillä tiedotustilaisuuksilla.

Vallitseva epävarmuus eri toimien vaikutuksista ja turvallisuuden ensisijaisuus vaativat varovaisuuden noudattamista. Jo poistettujen rajoitusten ottaminen käyttöön uudelleen heikentäisi kansalaisten luottamusta omaksuttuun strategiaan. Rajoituksia tulee poistaa vaiheittain, siten, että riskit tartuntojen lisääntymiselle pysyvät mahdollisimman pieninä samalla kun taloudellisia vaurioita vähennetään mahdollisimman paljon.

²⁰ Sekaannuksen välttämiseksi muistutettakoon, että epidemian etenemisvauhti riippuu tartuttavuuden lisäksi tartunnalle alttiiden väestöosuudesta. Epidemia etenee kiihtyvällä vauhdilla, jos efektiivinen tartuttavuus eli tartuttavuusluvun (R_0) ja taudille alttiiden väestöosuuden (S) tulo on suurempi kuin yksi. Silloin kun taudille immuuneja on vähän efektiivinen tartuttavuusluku on lähellä R_0 tartuttavuuslukua.

Siirtyminen vaiheesta seuraavaan edellyttää tietoa siitä, että tauti edelleen pysyy hallinnassa. Muussa tapauksessa on palattava tilapäisesti edelliseen vaiheeseen. Eri alueilla voi eteneminen olla alueiden erilaisista olosuhteiden vuoksi eritahtista. Yhdysvaltojen vastikään esittämä suunnitelma noudattaa em. kaavaa, olkoonkin että sen toteutuminen onkin arvailujen varassa. Myös mm Saksassa, Norjassa ja Tanskassa, on tarkoitus edetä rajoitusten poistamisessa vaiheittain.

Rokotuksen keksiminen sallisi lopullisen paluun normaaliin tilaan.

Tavoitteena on purkaa ensimmäisenä rajoituksia, jotka lisäävät riskiä epidemian kiihtymisestä vain vähän, mutta jotka ovat talouskehityksen kannalta haitallisimpia. Valittavasti tieto sekä rajoitusten vaikutuksesta epidemian leviämiseen että rajoitusten haitallisuudesta talouskehityksen kannalta on epätäydellistä. Teemaa koskevaa tutkimusta tehdään kuitenkin koko ajan, ja päätösten vaatima tieto siksi paranee jo lähitulevaisuudessa.

Yksi tapa havainnollistaa tutkimuksen tuloksia on matriisi, jossa yhdellä akselilla on rajoitusten aiheuttaman taloudellinen haitta ja toisella akselilla rajoitusten merkitys epidemian hidastamisessa. Idea on lainattu Benzell ym. (2020) tutkimuksesta²¹, jossa analysoidaan samalla periaatteella eri yhteiskunnan toimintojen merkitystä epidemian ja talouden kannalta. Kaikki tällaiset havainnollistukset ovat luonnollisesti karkeita. Riittävän vankkaa tietoa arvioiden käyttämiseksi optimaalisen rajoitusten purkamisstrategian luomiseksi ei ole olemassa.

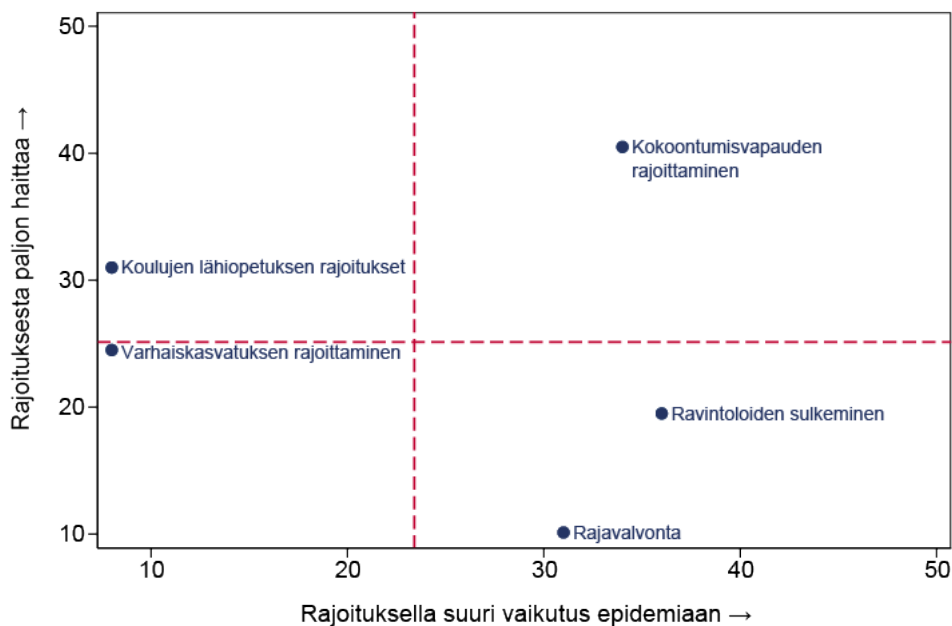
Kuvion 4.2 matriisissa rajoitusten haittaa arvioidaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä Elinkeinoelämän keskusliiton tekemien kyselyjen avulla²². Pystyakselilla on keskiarvo niiden kuluttajien ja niiden työnantajien osuudesta, joiden mukaan ko. rajoituksesta on paljon haittaa normaalille toiminnalle. Kuten luvussa 2 todettiin kyselyyn vastanneiden mukaan haitallisimpia ovat kokoontumisvapauden rajoitukset ja siitä seuranneet julkisten tilojen sulkemiset ja joukkotapahtumien kiellot. Vähiten haittaa vastaajien mukaan oli rajavalvonnan tiukentumisesta. Työnantajakyselyssä tämä vastaus on keskiarvo laiva- ja lentoliikenteen, maahantulon ja ulkomaalaisen työvoiman liikkuvuuden rajoitusten haittoja koskevista kysymyksistä.

Vaaka-akselilla kuvataan yksittäisten rajoitusten vaikutusta epidemian hidastamisessa. Tätä ei pelkästään kotimaisen aineiston avulla voi mitata. Vaaka-akselin luvut

²¹ Benzell, Seth G., Avinash Collis, and Christos Nicolaidis. Rationing Social Contact During the COVID-19 Pandemic: Transmission Risk and Social Benefits of US Locations. No. d64vm. Center for Open Science, 2020

²² Kyselyiden tuloksia kuvattu yksityiskohtaisemmin luvussa 2.

onkin poimittu Banholzer ym. (2020) 20 maan aineistoon perustuvasta tutkimuksesta²³. Kansainvälisen aineiston avulla voidaan arvioida ainoastaan sellaisten rajoitusten vaikutusta, joita on otettu käyttöön useassa maassa (ei esim. liikkuvuuden rajoittamista Uudenmaan rajan yli) ja jotka ovat eri maissa riittävän samanlaisia. Osaa rajoituksista taas ei ole otettu Suomessa käyttöön. Näillä rajauksilla kuvioon 4.1 jää vain viisi rajoitusta.



Kuvio 4.2 Rajoitusten vaikutus epidemian hidastamisessa ja rajoitusten haitallisuus

Kuvassa vaikutus epidemiaan tarkoittaa rajoituksen vaikutusta tartuttavuuslukuun, %. Banholzer ym. (2020) tutkimuksen mukaan. Tutkimuksessa ei eritelty varhaiskasvatuksen ja koulujen sulkemisen vaikutusta, joten kummankin kohdalla käytetty samaa arvioita vaikutuksesta epidemiaan. Rajoitusten haittaa mitataan KKV:n ja EK:n kyselyssä paljon tai erittäin paljon haittaa kokeneiden vastaajien osuudella. KKV tutkimuksessa kouluja ja varhaiskasvatusta koskevat kysymykset eritetty vain kouluikäisten lasten vanhemmille. Katkoviivat ovat koko aineiston painottamattomia keskiarvoja.

Jos arviot rajoitusten vaikutuksesta epidemiaan ja rajoitusten haitallisuudesta ovat edes jossain määrin luotettavia, pitäisi rajoitusten purkaminen aloittaa kuvion vasemmasta yläkulmasta. Tässä mielessä hallituksen päätös peruskoulujen avaamisesta 14.5. on hyvin perusteltu.

²³ Banholzer, Nicolas, et al. "Estimating the impact of non-pharmaceutical interventions on documented infections with COVID-19: A cross-country analysis." medRxiv (2020).

4.3 Johtopäätöksiä

Nykyisten rajoitusten ylläpitäminen aiheuttaa suuria ja ajan myötä yhä vakavampia yhteiskunnallisia seurauksia. Siksi Suomessakin valittu linja rajoitusten asteittaisesta lieventämisestä on hyvin perusteltu.

Toisaalta käytettävissä olevat arviot eri rajoitusten vaikutuksista epidemian leviämiseen sekä talouteen ja yhteiskuntaan ovat kovin epävarmoja. Epävarmuus puoltaa varovaista ja vaihteista strategiaa, jossa jatkuvasti hyödynnetään sekä kotimaasta että muualta saatavaa uutta informaatiota. Pienten askelten strategia antaa uutta tietoa aiheuttamatta liian suurta vaaraa epidemian leviämisen nopeasta kiihtymisestä.

Rajoitusten purkaminen voi tapahtua eri tahtiin eri alueilla, koska epidemiatilanne on eri alueilla erilainen. Etusijalle on asetettava sellaisten rajoitteiden purkaminen, jotka tukevat työllisyyden nopeaa toipumista ja yritysten kykyä menestyä ehkä heikostikin kehittyvissä markkinaolosuhteissa.

Etätyötä tulee toistaiseksi jatkaa siellä missä se toimii hyvin. Kaikkiin toimintoihin etätyö ei kuitenkaan sovi ja monilla aloilla etätyö on merkittävästi vähemmän tuottavaa kuin normaalissa työyhteisössä tehtävä työ. Eristäytyminen on henkisesti rasittavaa ja vaikeuttaa tiimityötä. Henkilökohtaiset tapaamiset sekä muiden työyhteisön jäsenten että asiakkaiden kanssa ovat oleellinen osa normaalia työelämää. Tältä osin pitää pyrkiä takaisin vanhaan normaaliin omaksumalla hyviä suojauskäytäntöjä, ”protokollia”, jotka mahdollistavat turvallisen paluun työpaikoille. Monet työyhteisöt ovat näitä jo omaksuneet ja hyvien käytäntöjen levittäminen on tärkeä ja kustannustehokas suojaustapa. Valtion tulee osaltaan tukea tätä uusien käytäntöjen nopeaa leviämistä. Kun tästä on näyttöä, on syytä tarkistaa suositusta etätyöhön pitäytymisestä niin, että se koskee vain sellaisia työpaikkoja, joissa syystä tai toisesta ei kyetä noudattamaan turvallisia käytäntöjä.

On vaikea arvioida missä määrin toisaalta epidemian etenemiseen ja toisaalta talouskehitykseen vaikuttavat rajoitukset ja missä määrin kyse on rajoituksista riippumattomista käyttäytymisen muutoksista. Yhtä vaikeaa on eritellä yksittäisten rajoitusten vaikutuksia.

Saatavilla olevan tiedon mukaan hallituksen päätös peruskoulujen ja päiväkotien avaamisesta on perusteltua. Toistaiseksi tuntemattomasta syystä lapset näyttävät tartuttavan koronavirusta selvästi vähemmän kuin aikuiset²⁴. Lapsiin myös tarttuu tauti

²⁴ Russell M Viner, et al “School closure and management practices during coronavirus outbreaks including COVID-19: a rapid systematic review. *Lancet* Vol 14, May 2020. On myös tutkimuksia, joissa tällaista evidenssiä ei ole löytynyt; Zhang et al ”Changes in contact patterns

harvemmin. Toisaalta, päiväkodeilla ja koululla on taloudellisesti suuri merkitys. Ehkä vielä tärkeämpi näkökohta on, että pienten lasten varhaiskasvatuksella on kauaskantoisia vaikutuksia lasten myöhempään kehitykseen. Vanhemmissa ikäluokissa ja korkeakouluissa on paremmat edellytykset suorittaa opintoja etätoimintana.

Suurten joukkotilaisuuksien salliminen alkuvaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista, vaikka kokoontumisrajoituksista aiheutuukin merkittäviä taloudellisia haittoja. Tartuntojen lisääntymisen riski kokoontumisissa on suuri.²⁵

Ikääntyneiden sosiaalisten kontaktien osalta on jatkossakin noudatettava erityistä varovaisuutta. Samalla on kannettava huolta etenkin yksinäisten vanhusten palveluista ja jaksamisesta. Ikääntyneiden suojelu ei saisi johtaa tilanteisiin, joissa heille käy mahdottomaksi tavata läheisiään silloin kun tästä ei aiheudu ulkopuolisille vaaraa.

Hallituksen päätös sallia ravintoloiden avaaminen sopii myös matriisiin. Rajoituksen taloudelliset vaikutukset ovat varsin suuria. Lievennys voisi ehkä alkaa tartunnan matan levinneisyyden alueilta. Lisäksi on syytä asettaa toiminnalle vaatimuksia, joilla tartuntojen leviämistä voidaan hillitä.

Hallituksen omaksuma rajoitusten asteittaisen purkamisen linja on hyvä. On kuitenkin jossain määrin epäselvää, millaisin kriteerein rajoitusten purkamisen vaikutuksia on tarkoitus arvioida. Hallituksen linjauksen tausta-aineistoissa esitetyt skenaariot viittaavat siihen, että epidemia voitaisiin tai se jopa kannattaisi päästää joksikin aikaa kiihtyvän leviämisen uralle ($RO \gg 1$). Tähän liittyy edellä mainittu riski pelkoreaktioista ja niiden pakottamista rajoitusten voimakkaasta uudelleen kiristämisestä, minkä vaikutukset käyttäytymiseen voisivat olla merkittäviä.

Mikäli hallitus haluaa välttää tätä riskiä, tartuttavuuskerroin RO tulisi onnistua pitämään rajoituksia purettaessakin ykkösen tuntumassa. Eteneminen rajoitusten purkamisessa vaatii tällöin todennettua kykyä rajoittaa epidemian leviämistä muilla, kevyemmällä keinoilla. Olisi hyvä, jos hallitus kommunikoisi strategian toimeenpanosta myös tältä osin mahdollisimman selkeästi.

Koronakriisi, kuten kaikki kriisit, vaativat ajan tasalla pysyvää, nopeasti päivittyvää tietoa. Sodan tavoin täytyy saada jatkuvaa tietoa missä vihollinen, tässä tapauksessa virus, liikkuu ja mitä se saa aikaiseksi. Tätä varten on rakennettava uusia tiedonkeruujärjestelmiä, käyttäen myös ei-perinteisiä tietolähteitä. Viikoittaiset kyselytutkimukset

shape the dynamics of the COVID-19 outbreak in China”, Science, 10.1126/science.abb8001, 2020.

²⁵ Banholzer et al, 2020, edel.

ja reaaliaikaiset mobiililaitteilta kerätyt tiedot ovat tässä tilanteessa paljon arvokkaampia kuin hitaasti muuttuvissa normaalioloissa. Uusien tietolähteiden löytäminen, käyttäminen, ja jalostaminen on mitä suurimmassa määrin innovatiivista toimintaa.

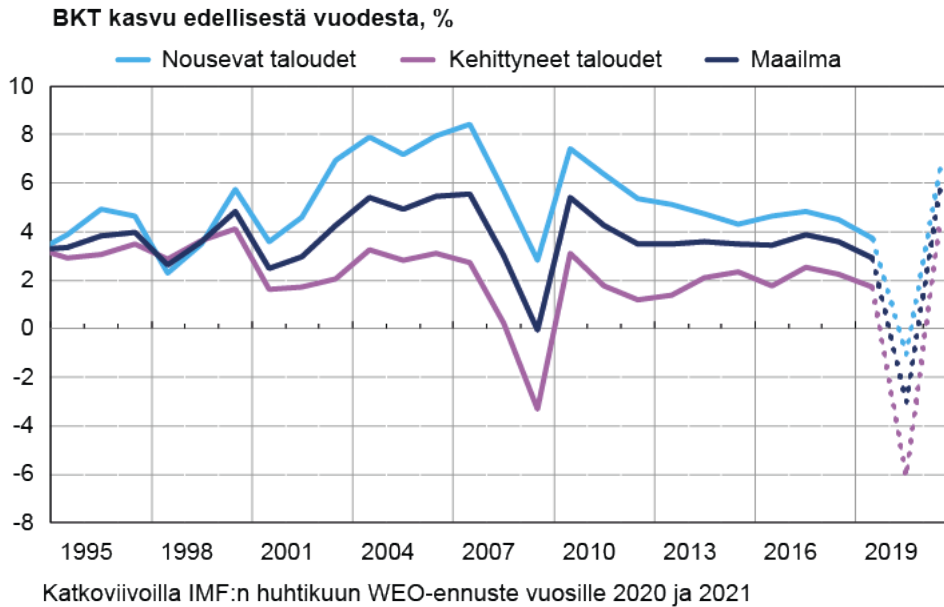
5 Kokonaistaloudellisen kehityksen näkymät

Koronasokki merkitsee vakavaa taantumaa koko maailmassa ja myös Suomessa. Epävarmuus taantumän syvyydestä ja kestosta on suuri. Näyttää yhä todennäköisemmältä, että jonkinasteisia rajoitustoimia joudutaan pitämään voimassa eri puolilla maailmaa ja myös Suomessa verraten pitkään. Epidemiaan ja talouskehitykseen liittyvä epävarmuus ei hälväne nopeasti. Massiivisetkaan politiikkatoimet eivät kykene estämään sokin aiheuttamia kerrannaisvaikutuksia kokonaan. On perusteltua lähteä siitä, tuotanto ja työllisyys notkahtavat useaksi vuodeksi aiemmalta kasvu-uraltaan. Yhdessä kriisin aikana kertyneen velan kanssa tämä heikentää julkisen talouden tasapainoa myös keskipitkällä aikajänteellä ja lisää julkisen talouden kestävyysvajetta. Pitkän ajan työllisyys- ja kasvuvaikutuksista on sen sijaan liian aikaista sanoa mitään varmaa.

5.1 Kansainvälisen talouden äkkipysähdys²⁶

Maailmantalous on koronapandemian seurauksena kokenut poikkeuksellisen sokin. Maailmantalous vajoaa parhaimmillaankin syvään taantumään kuluvana vuonna. IMF:n 6.4. julkistetun perusennusteen mukaan koko maailman tuotanto supistuu 3 prosenttia vuonna 2020. Kehittyneissä maissa ennustettu pudotus on paljon suurempi, noin 6 prosenttia ja euroalueella peräti 7,5 prosenttia. Väliön bkt-vaikutus on siis suurempi kuin globaalin finanssikriisin aikaansaama tuotannon supistuminen. EKP puolestaan esitti 1.5. kolme skenaariota euroalueen talouskehityksestä. Niistä keskimäinen vastaa IMF:n perusennustetta, siinä bkt supistuu 8 prosenttia vuonna 2020.

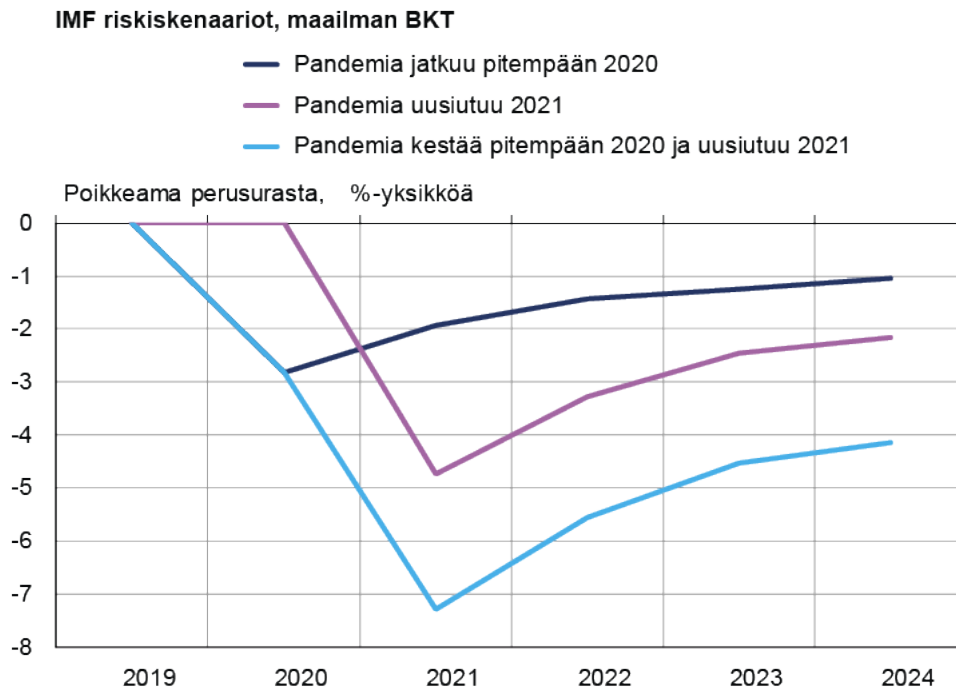
²⁶ Tämä jakso nojautuu Iikka Korhosen ja Kimmo Virolaisen muistioon (<https://www.eurojatalous.fi/fi/2020/1/maailmantalouden-akkipysahdys/>).



Kuvio 5.1. Maailmantalouden kasvu IMF:n mukaan: perusennuste huhtikuussa 2020

IMF:n perusennusteessa oletetaan, että talouksien vauriot pysyvät vähäisinä ja että pandemia hiipuu vuoden 2020 jälkimmäisellä puoliskolla. Tämä tarkoittaa samalla, että suuressa osassa maailman maista erilaisista taloudellista toimintaa rajoittavista toiminna voidaan pääosin luopua vuoden kolmannelta neljännekseltä alkaen.

Sekä pandemian kehitys että rajoitustoimien vaikutukset talouteen ovat kuitenkin hyvin epävarmoja. IMF on tämän vuoksi laatinut kaksi vaihtoehtoista skenaariota. Näistä ensimmäisessä pandemia ja rajoitukset jatkuvat 50 prosenttia perusvaihtoehtoa kauemmin ja toisessa että pandemia uusiutuu vuonna 2021 noin 2/3 suuruisena. Kasvuurat muodostuvat tällöin vielä selvästi huonommiksi. Erityisen heikkoon kehitykseen päädytään näiden kahden vaihtoehdon yhdistyessä. Pelkkä kriisin pitkittyminen merkitsisi esimerkiksi kaksinkertaista bkt-menetystä globaalitaloudessa vuonna 2020.



Kuvio 5.2. IMF:n riskiskenaariot: poikkeama perusurasta

Laskelmissa oletetaan, että omaisuusarvojen lasku, epävarmuus ja riskinkarttaminen kiristävät rahoitusoloja. Skenaariot eivät kuitenkaan sisällä oletusta laajoista pankki-kriiseistä tai valtioiden ajautumisesta maksukyvyttömiksi. Laskelmat eivät toisaalta näytä ottavan – ainakaan täysin – huomioon eri maissa päätettyjä politiikkatoimia sokin ja erilaisten rajoitustoimien taloudellisten vaikutusten lieventämiseksi. Finanssipoliittiset toimet yritysten rahoituksen ja osin kannattavuuden tukemiseksi ja keskuspankkien toimet rahoitusjärjestelmän likviditeetin tukemiseksi ovat kuitenkin useissa maissa olleet ennen näkemättömän suuria. Näiden voi olettaa ainakin hillitsevän rajoitustoimien kerrannaisvaikutuksia.

Eri ennustajatahojen arviot maailmantalouden kehityksestä riippuvat ratkaisevasti ennusteajankohdasta. Esimerkiksi OECD:n ennusteessa maaliskuun alussa arvioitiin maailman bkt:n kasvavan yli 2 prosentin vauhtia vuonna 2020. Sen sijaan Goldman Sachs -investointipankin 9.4. julkistettu bkt-ennuste, -2 prosenttia vuonna 2020, oli hyvin lähellä IMF:n arviota. Sekä IMF että Goldman Sachs korjasivat ennusteitaan dramaattisesti ennen kriisin puhkeamista tehdyistä. Tällainen ennusteiden korjaaminen kertoo poikkeuksellisesta epävarmuudesta samalla tavoin kuin rahoitusmarkkinoilta lasketut epävarmuusindikaattorit.

Finanssikriisiä seurannut eurokriisi osoittaa euroalueen erityisen haavoittuvuuden alueen sisäisten erojen vuoksi. Osa jäsenmaista on ollut pahoin velkaantuneita jo ennen kriisiä ja kriisin myötä paisuvat alijäämät merkitsevät suurta lisävelkaantumisen tarvetta. Vaikka toistaiseksi kaikki jäsenmaat ovat kyenneet rahoittamaan lisääntyneet alijäämänsä, joillakin mailla korkotasoa on jo noussut. Mikäli suuren velkataakan maat joutuvat akuutteihin rahoitusvaikeuksiin, uhkana on eurokriisin kaltaisen tilanteen toistuminen. Tämä luonnollisesti heikentäisi Suomen taloudellista toimintaympäristöä edelleen merkittävästi.

5.2 Suomen vientisektorin tilanne²⁷

Suomen viennin kehitys riippuu vientimaiden kokonaistaloudellisesta tilanteesta. Edellä kuvattu kansainvälisen talouden heikkous kulvana vuonna heijastuu väistämättä vahvasti Suomen tavaroiden ja palveluiden vientiin. VM:n perusennusteessa viennin arviodiaan supistuvan kuluvan vuonna 6 prosenttia.

Koronan vaikutus vientisektoriin poikkeaa tavanomaisesta vientimarkkinoiden suhdannetaantumasta kahdella tavalla. Ensinnäkin sokki on suuri ja koskee käytännössä kaikkia markkinoita yhtä aikaa. Tässä suhteessa se muistuttaa vuoden 2008 syksyn ja vuoden 2009 tilannetta globaalin finanssikriisin yhteydessä. Toiseksi, epidemia siinänsä ja siihen liittyvät rajoitukset johtavat tuotannonaloittain varsin erilaisiin seurauksiin, ja tältä osin tilanne eroaa myös globaalista finanssikriisistä.

Yksi uusi tekijä ovat tarjontaketjujen pullonkaulat, kun pilkkoutuneiden ketjujen tärkeät osat ovat olleet poikki Kiinan asettamien sulkutoimien takia. Nämä ongelmat näyttäisivät kuitenkin olevan pienemässä, kun Kiinassa on kyetty vähentämään teollisuuden kohdistuvia rajoituksia ja yritykset ovat pystyneet sopeuttamaan hankintojaan.

Koronasokki johtaa huomattaviin kysynnän rakenteen muutoksiin, ainakin joksikin aikaa. Liikkumisrajoitusten vuoksi ulkomaanmatkailu supistuu rajusti. Vaikka tämä ei ole samanlainen ongelma Suomelle kuin esimerkiksi Italialle, Espanjalle tai Ranskalle, vaikutukset koskevat myös Suomea. Toisaalta kotimaanmatkailun voi olettaa toipuvan nopeammin kuin ulkomaanmatkailun, kun rajoitustoimia pystytään purkamaan. Tämä parantaa matkailutasetta.

Lentoliikenteen määrä pysynee pitkään aiemmin saavutettua tasoa pienempänä. Tämä vaikuttaa väistämättä Finnairin liiketoiminnan määrään ja kannattavuuteen.

²⁷ Tässä jaksossa nojaututaan Ville Kaitilan ja Markku Lehmuksen muistioon (liite 4): <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4>

Muiden lentoyhtiöiden tilanne on kuitenkin samanlainen. Voikin olettaa, että lentoyhtiöiden yrityskenttä muuttuu merkittävästi. Se, mitkä yhtiöt selviävät ja mitkä joutuvat lopettamaan, riippuu paitsi yhtiöiden lähtötilanteesta ja sokista, myös valtioiden niille myöntämistä tuista ja pääomasijoituksista.

Teollisuudessa uhanalaisin toimiala on telakkateollisuus. Suomi on erikoistunut risteilijäläivojen tuotantoon. Risteilytoiminta on tällä hetkellä pysähdyksissä ja on hyvin epäselvää kuinka nopeasti ja mille aktiviteetin tasolle tämä globaali liiketoiminta toipuu. Eräät tiedot viittaavat siihen, että vuodelle 2021 tehdyt varaukset olisivat lisääntyneet selvästi vuoteen 2019 verrattuna. Jos näin käy, vaikutukset risteilyalusten tilauksiin jäänevät vähäisiksi.

Tällaisesta nopeasta toipumisesta ei kuitenkaan ole varmuutta. Lisäksi on mahdollista, että varsin suurella velkarahalla toimivista varustamoista osa voi joutua väliaikana konkurssiin. Tämä voisi aiheuttaa merkittäviä takaustappioita Finnveralle laivatöimitusten takauksista, joiden kokonaismäärä on noin 13 mrd. euroa. Konkurssitkaan eivät välttämättä merkitsisi sitä, että rakenteilla olevat ja tilatut laivat jäisivät toimittamatta. Olennaista tässä suhteessa on risteilymarkkinoiden pidemmän ajan kehitysnäkymä. Henkilöstön vähennykset Mayerin telakalla kertovat siitä, että telakkateollisuus on alkanut sopeutua näkymien heikkenemiseen.

Energiateknologia on merkittävä osa suomalaista teknologiateollisuutta. Yleisen talouskehityksen heikkous vaikuttaa luonnollisesti myös tämän alan vientimahdollisuuksiin. Alan näkymät riippuvat kuitenkin paljon siitä, millaisen suunnan ilmastopolitiikka saa. Jos koronakriisistä toipumisen edistämiseen pyritään laajoilla ilmastonmuutosta jarruttavilla investoineille esimerkiksi energiatehokkuuden lisäämiseen, sähköisten liikennevälineiden käytön laajentamiseen ja tuulienergian tuottamiseen, suomalaiselle tuotannolle voi olettaa avautuva hyviä mahdollisuuksia.

Vientialana suuri metsäteollisuus kärsii muiden tavoin yleisestä kysynnän heikkoudesta. Tämä koskee erityisesti painopapereita sekä rakentamiseen tarkoitettua puutavaraa niin kauan kuin rakennusinvestoinnit pysyvät vähäisinä keskeisillä markkina-alueilla. Toisaalta verkkokaupan nopea kasvu tukee pakkausmateriaalien kysyntää, minkä tyydyttämiseen suomalaisella tuotannolla on hyvät edellytykset. Samoin hygieniatuotteiden markkinoiden voi olettaa kehittyvän hyvin.

Toinen ääripää teollisuudessa ja siihen liittyvässä palvelutuotannossa on viestintäteknologia. Fyysisen kanssakäymisen rajoitukset ovat pakottaneet siirtämään erilaisia toimintoja tehtäväksi etänä. Tottumus uuteen toimintatapaan johtaa etätöiden pysyvään yleistymiseen. Tämän lisää pysyvästi kysyntää laitteille ja palveluille, joita etätöissä tarvitaan. Verkkoteknologia, jossa Nokia on globaalisti tärkeä toimija, hyötyy tästä, etenkin jos samanaikaisesti kiinalaisten laite- ja ohjelmistotoimittajien markkinoille

pääsyä halutaan rajoittaa Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Samoin kaikenlaisille etätyötä tukeville ohjelmistoille tulee lisää kysyntää. Tämä voi hyödyttää paljonkin suomalaista tuotantoa, vaikka Suomi onkin digitaalisten palveluiden tuotannossa takamatkalla esimerkiksi suhteessa Ruotsiin.

Ilmeisiä kasvualoja ovat lääketiede, terveysteknologia sekä erilaiset suojautumisvälineet. Suomalaisillakin toimijoilla on edellytykset hyötyä tästä, vaikka varsinainen lääkeaineiden ja lääkkeiden valmistus on kokonaistaloudelliselta merkitykseltään vähäinen (osuus arvonlisäyksestä oli 0,8 prosenttia vuonna 2018).

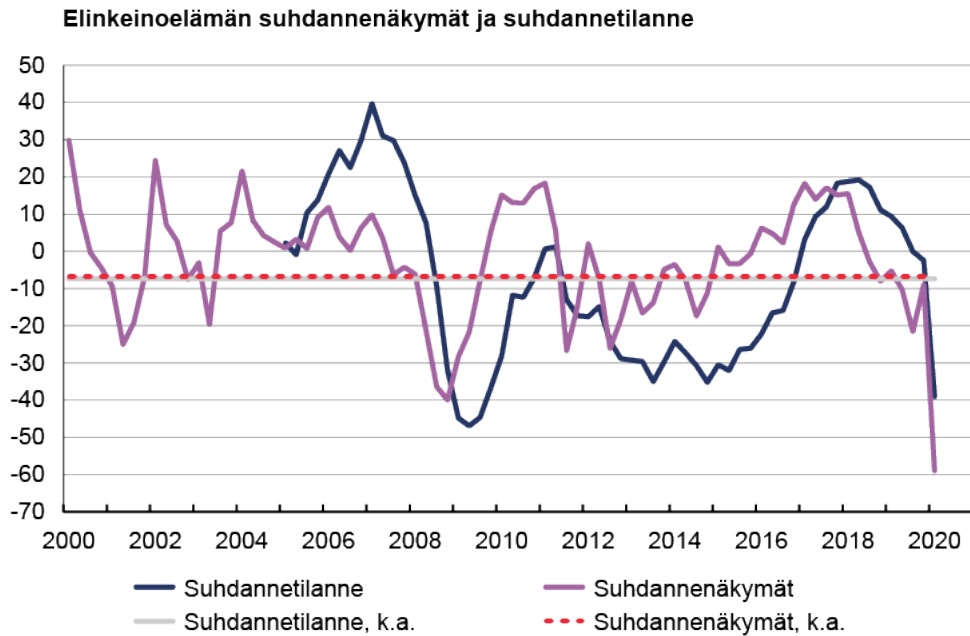
5.3 Yrityssektorin toimintakyky

Liiketoiminnan raju supistuminen johtaa väistämättä pääomien menetykseen ja vaihtelevasti makuvalmiusvaikeuksiin. Vahvoin omin pääomin toimiville yrityksille tämä ei ole ongelma, koska ne voivat tyydyttää tilapäiset rahoitustarpeensa kohtuullisin kustannuksin lainanotolla tai vähentämällä likvidejä varojaan. Sen sijaan osalle yrityksiä omien pääomien menetys voi johtaa lainansaannin vaikeutumiseen ja katkeamiseen, jolloin maksuvalmiusongelmat pakottavat ne toiminnan keskeyttämiseen.

Työvoiman lomautukset ja (toistaiseksi paljon vähäisemmät irtisanomiset) ovat olleet tärkeä keino rajoittaa vähentyneen myynnin vaikutuksia kannattavuuteen. Samalla ne kuitenkin heikentävät pitkittyessään yritysten käytössä olevaa henkistä pääomaa. Siltä osin kun yritysten toiminta keskeytyy pysyvästi, yrityksiin sisältyvä organisaatiopääoma (ns. hiljainen tieto, rutiinit, tietokannat, yhteydet asiakkaisiin) katoaa. Tällöin yrityssektori ei pysty vastaamaan kysynnän kasvuun, joka seuraa talouden normalisoituessa.

Julkisen sektorin mittavat tukitoimet erityisesti maksuvalmiuden turvaamiseksi mutta myös kannattavuuden ja edelleen omien pääomien tukemiseen helpottavat yritysten tilannetta. On kuitenkin epäselvää, kuinka laajasti yrityksiä joutuu lopettamaan toimintansa ja kuinka isolla osalla omien pääomien väheneminen heikentää merkittävästi yritysten riskinottoa ja luottokelpoisuutta.

Yritysten näkemys suhdannetilanteesta on joka tapauksessa heikentynyt dramaattisesti. 27.4 julkaistun suhdannebarometrin mukaan sekä ajankohtainen suhdannetilanne että näkymät arvioitiin likimain yhtä heikoiksi kuin syksyllä 2008 ja alkuvuodesta 2009, Lehmanin nurinmenon jälkeen. Teknologianteollisuuden 28.4. julkistetun kyselyn mukaan tarjouspyynnöt romahtivat huhtikuussa lähes yhtä heikoiksi kuin globaalien finanssikriisin pahimpaan aikaan.



Kuvio 5.3. Elinkeinoelämän suhdannenäkymät ja suhdannetilanne

Aiemmista kriiseistä tiedetään, että yritysten taseiden heikkeneminen yhdessä toimintaympäristön epävarmuuden kanssa vähentää merkittävästi yritysten kykyä ja halua ottaa riskejä, joita liittyy uuden tuotantokapasiteetin luomiseen ja epävarmoin kehityshankkeisiin. Tutkimus on lisäksi osoittanut, että vakavat taloustaantumet vähentävät *halua* riskinottoon. Sen ohella, että heikentyneellä riskinottokyvyllä ja -halulla on kielteinen lyhyen ajan vaikutus kysyntään, myös yrityssektorin kyky hyödyntää uusia, ajan mittaan avautuvia mahdollisuuksia heikkenee ja tuottavuuden kasvu hidastuu.

EK:n teollisuuden investointitiedustelun alustavat, vielä epätäydelliset tulokset eivät toistaiseksi viittaa investointien romahdukseen kuluvana vuonna. Toisaalta tiedustelun alkaessa 10.3. ei ollut vielä tietoa hallituksen viikkoa myöhemmin päättämistä merkittävistä rajoitustoimista. Lisäksi on luultavaa, että käynnistetyt projektit viedään loppuun näkyvien heikentymisestä huolimatta. Vaikutus vasta valmistelu- ja suunnittelu- vaiheessa olleisiin hankkeisiin on mitä todennäköisemmin paljon jyrkempi.

5.4 Kotitalouksien kulutuskäyttäytyminen

Kilpailu- ja kuluttajaviraston huhtikuun alussa tekemän kyselytutkimuksen mukaan puolet kotitalouksista on joko supistanut normaalia kulutusta tai siirtänyt hankintoja

koronaepidemian tai sen torjumiseksi asetettujen rajoitteiden vuoksi. Osin tämä johtuu kotitalouksien tulojen pienenemisestä. 22 prosenttia kotitalouksista kertoo tulojensa pienentyneen tai olevan pienentymässä kriisin vuoksi. Kulutusta ovat kuitenkin vähentäneet myös kotitaloudet, joiden tulot ovat pysyneet ennallaan. Eniten on vähentynyt rahankäyttö vapaa-ajan palveluissa, matkailussa, kahviloissa ja ravintoloissa sekä henkilökohtaisissa palveluissa²⁸

Monissa tapauksissa vastaajat kuitenkin uskovat kulutuksen palautuvan nopeasti kriisiä edeltävälle tai jopa sitä korkeammalle tasolle. Ainakin lyhyt kriisi siis johtaisi pikemminkin hankintojen lykkäämiseen kuin kulutuksen pysyvämpään vähenemiseen. Kulutus kasvaa nopeasti, kun patoutunut kysyntä pääsee kriisin jälkeen purkaantumaan.

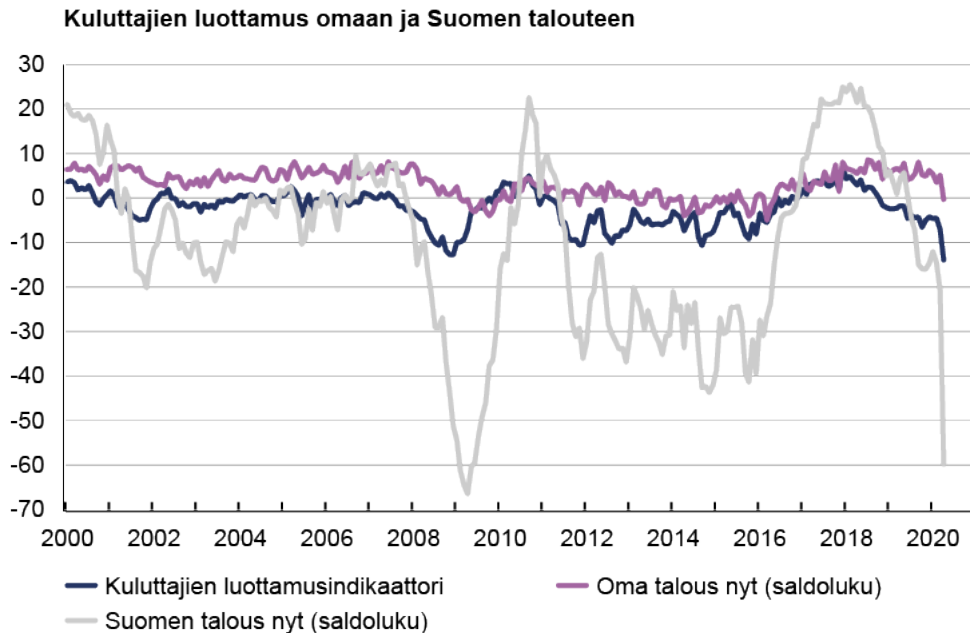
Pitkittyvällä kriisillä voi silti olla kuluttajien käyttäytymiselle myös pysyvämpiä vaikutuksia. Kyselytuloksissa varovaisuus ei vielä juuri näy: 7 prosenttia vastaajista kertoo alkaneensa säästää puskuria varmuuden vuoksi. Toisaalta kolmannes vastaajista aikoo varautua tulevaisuuden kriiseihin säästämällä enemmän pahan päivän varalle. Riskipitoisia sijoituksia esimerkiksi osakkeisiin aikoo vähentää 6 prosenttia vastaajista. Vain yksi prosentti kertoo siirtyvänsä omasta yritystoiminnasta palkkatyöhön.

Kriisin pitkäaikaiset vaikutukset voivat liittyä kuluttajien riskinottohalukkuuteen, luottamukseen ja säästämisshalukkuuteen. KKV:n kyselyssä oli mukana myös näihin indikaattoreihin liittyviä kysymyksiä. Näiden psykologisten tekijöiden ja kotitalouden kulu- ja säästämissuunnitelmien välillä ei ole kuitenkaan ollut kyselyaineiston perusteella merkittävää yhteyttä. Silti on hätkähdyttävää, että luottamusta muihin ihmisiin kuvaava indikaattori on kyselyn perusteella alhaisemmalla tasolla kuin kertaakaan vuoden 2002 jälkeen.

Tilastokeskuksen 27.4. julkaiseman Kuluttajien luottamusindikaattorin²⁹ mukaan kuluttajien luottamus talouden kehitykseen on mittaushistorian alimmalla tasolla. Indikaattoria on kerätty vuodesta 1995 lähtien ja sen pitkän ajan keskiarvo on -1,7. Huhtikuun 1.–19. kerätyn luottamustutkimuksen mukaan indikaattori oli laskenut tasolle -13,7, mikä on alhaisempi lukema kuin vuoden finanssikriisin aikaan vuonna 2009.

²⁸ Markus Anttinen, Tuulia Hakola-Uusitalo, Miika Heinonen, Katja Järvelä, Mika Maliranta, Mika Saastamoinen, Matti Sipiläinen: Koronakriisin vaikutus kotitalouksiin. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2020

²⁹ Kuluttajien luottamus [verkkojulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus



Kuvio 5.4. Kuluttajien luottamus omaan ja Suomen talouteen

Erityisen voimakkaasti on heikentynyt kuluttajien luottamus Suomen talouden kehitykseen. Sen sijaan oman taloudellisen tilanteensa kuluttajabarometrin vastaajat kertovat pysyneen ennallaan edelliseen vuoteen verrattuna (saldoluku nolla). Oman taloudellisen tilanteensa kohenemiseen seuraavan 12 kuukauden aikana uskovia on enemmän kuin oman taloudellisen tilanteensa heikkenemiseen uskovia. Omaa rahatilannetta ja säästämismahdollisuuksia koskevat indikaattorit eivät ole laskeneet epidemian alun jälkeen kuin vähän. Sen sijaan rahankäyttöä kestokulutustavaroihin aikoo seuraavien 12 kuukauden aikana vähentää poikkeuksellisen moni kuluttaja. Asuntoon liittyvät aiemukset ylsivät yhä keskimääräiselle tasolle. Asunnon ostoa harkitsi huhtikuussa 12 prosenttia kuluttajista.

Kaiken kaikkiaan kuluttajien odotuksia mittaavat tiedot tukevat käsitystä, että yksityinen kulutus tulee kehittymään heikosti lähikuukausina. Toisaalta erityisesti KKV:n tiedustelun perusteella voi olettaa, että epidemiatilanteen rauhoituttua ja rajoitusten poistua kulutus voi ponnahtaa uuteen kasvuun ripeästi.

5.5 Työmarkkinat kriisin jälkeen

Koronaepidemia on tähän mennessä vaikuttanut eniten palvelualoilla. Lomautettuja on eniten majoitus- ja ravitsemistoiminnassa, kaupan alalla, sekä hallinto- ja tukipalveluissa. Suhteellisen vähän kärsineitä aloja ovat julkinen hallinto ja rakentaminen. Toistaiseksi irtisanomiset ovat lisääntyneet vasta suhteellisen vähän.

Lomautukset ovat kasvaneet voimakkaasti kaikissa osissa maata. Kunnittain tarkasteltuna sokki on ollut suurin Uudessakaupungissa ja sen lähikunnissa Valmet Automotiven suljettua Uudenkaupungin autotehtaan komponenttipulan vuoksi.

Eri työntekijäryhmistä lomautukset ovat osuneet useimmin naisiin ja suhteellisen nuoriin työntekijöihin. Lomautukset ovat lisääntyneet kaikilla koulutustasoilla. Työpaikkansa maaliskuussa menettäneet eivät ole erityisen pienituloisia. Lomautettujen ja työttömäksi jääneiden tulojakauma on suhteellisen lähellä kaikkien työllisten tulojakamaa. Tässä mielessä työttömyyden kohtaanto poikkeaa selvästi normaalivuosista. Esimerkiksi vastaavaan aikaan vuonna 2019 irtisanotut ja lomautetut olivat selvästi pienituloisempia kuin koronakriisin aikaan työpaikkansa menettäneet.³⁰

Taluskriisillä voi olla pitkäaikaisia seurauksia, mikäli se johtaa pitkäaikaistyöttömyyden kasvuun. Erityisen ongelmallisia ovat sokit, joihin sopeutuminen vaatisi laajamittaista siirtymistä kokonaan toisenlaisiin työtehtäviin. Esimerkiksi 1990-luvun laman aikana pahiten kärsi rakennusala eikä rakennusosalta työpaikkansa menettäneiden siirtyminen esimerkiksi hoitoalalle, jossa työvoiman tarve kasvoi, ollut helppoa.

Nykyinen kriisi on kuitenkin toistaiseksi kohdistunut ryhmiin, joiden pitkäaikaistyöttömyyden riski on suhteellisen pieni. Lisäksi ylivoimainen valtaosa työpaikkansa menettäneistä on lomautettuja. Irtisanottuja on toistaiseksi suhteellisen vähän. Työvoiman tarjontaan tai sopeutumistarpeeseen liittyvät ongelmat eivät toistaiseksi näyttäisi estävän työllisyyden palautumista kriisiä edeltävälle tasolle, jos kokonaisuus elpyy nopeasti kriisin jälkeen.

Aikaisemmilla taluskriiseillä on kuitenkin usein ollut pitkäaikainen vaikutus juuri kasvaneen työttömyyden vuoksi. Osa irtisanotuista selviytyy vähäisin seurauksin ja työllistyy nopeasti uudelleen, mutta osalle työpaikan menetyksestä aiheutuu pitkäkestoisia, jopa koko jäljellä olevaan työuraan vaikuttavia työllistymisen vaikeuksia ja tulon

³⁰ <https://www.helsinkigse.fi/corona/koronakriisin-aiheuttaman-tyottomyyden-kohdistuminen/>

menetyksiä. Erityisesti lähellä eläkeikää olevissa ikäluokissa työpaikan menetys johtaa usein pysyvään poistumiseen työmarkkinoilta.³¹ Suomen 1990-luvun laman aikaisia irtisanomisia koskevat tutkimukset osoittavat myös, että työpaikan menettäminen vaikuttaa erityisesti pienipalkkaiseen työntekijöihin ja että työpaikan menetys laskusuhdanteessa aiheuttaa paljon suurempia ja pitkäaikaisempia tulonmenetyksiä kuin työpaikan menettäminen paremmassa suhdannetilanteessa³²

5.6 Vaikutukset tuottavuuteen?

Kriisi tulee ilmeisimmin vaikuttamaan monin tavoin yhteiskuntien toimintaan myös pidemmällä aikajänteellä, vaikka vaikutuksen luonnetta on vaikea arvioida.³³ Talouden kannalta kyse on ennen kaikkea tuottavuuden kehityksestä. Tuottavuuskehityksen arviointi on vaikeaa. Edes syytä kokonaistuottavuuden kasvun heikkenemiseen viimeisten 15 vuoden aikana eri puolilla maailmaa ei vielä kukaan oikein ymmärretä.

On ajateltavissa useita kanavia, joiden kautta kriisillä voi olla vaikutusta tuottavuuden kehitykseen.³⁴ Liiketoimien kustannukset saattavat kasvaa, erityisesti jos kansainväliset tarjontaketjut muodostuvat tehottomammiksi. Työvoiman liikkuvuus ja tuotannon tekijöiden kohdentuminen uudelleen yritysten, toimialojen ja maiden kesken voi heikentyä. Näin voi käydä mm. sen takia, että matala korkotaso ja erilaiset tukitoimet pitävät heikon tuottavuuden yrityksiä hengissä tarpeettoman pitkään. Epävarmuus tulevaisuudesta vähentää yritysten halukkuutta investoida ja harjoittaa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa.

Toisaalta erilaiset rajoitustoimet ovat kannustaneet yrityksiä ja myös julkisen sektorin toimijoita ottamaan käyttöön sellaisia uusia toimintatapoja – mm. hyödyntämään etätyötä ja digitalisoimaan liiketoimintaprosesseja – jotka edistävät tuottavuutta. Etätyön laajenemisesta osa jää pysyväksi, kun sekä yritykset että työntekijät ovat muuttaneet toimintatapaansa ja tehneet niihin liittyvät investoinnit.

³¹ Kristiina Huttunen, Jarle Møen, Kjell G. Salvanes, How Destructive Is Creative Destruction? Effects of Job Loss on Job Mobility, Withdrawal and Income, *Journal of the European Economic Association*, Volume 9, Issue 5, 1 October 2011, Pages 840–870

³² Korkeamäki, Ossi & Kyrrä, Tomi. (2014). A Distributional Analysis of Earnings Losses of Displaced Workers in an Economic Depression and Recovery. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. 76.

³³ Maija-Riitta Ollila keskustelee muistiossaan kriisin mahdollista vaikutuksista ihmisen käyttäytymiseen (liite 7): <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4>

³⁴ Filippo di Mauro ja Chad Syversen (2020), The COVID crisis and productivity growth. <https://voxeu.org/article/covid-crisis-and-productivity-growth>

Tällä voi olla merkittäviä tuottavuutta parantavia vaikutuksia. Itse prosessien tehostamisen ohella toimistotilaa tarvitaan vähemmän ja työhön liittyvään matkustamiseen menevä aika pienenee. Luovissa töissä vaikutus voi toisaalta olla erilainen. Etätyö vähentää sellaista sosiaalista kohtaamista, jonka voi olettaa johtavan innovaatioihin ("kahvipöytäkeskustelut").

Kaikkia näitä asioita koskevat arviot ovat kriisin tässä vaiheessa lähinnä spekulatiivisia. Kansainvälisen talouden asiantuntijan raporttiamme varten laatima analyysi antaa varovaisen optimistisen käsityksen kansainvälisen vaihdannan reaktioista.³⁵ On luultavaa, että jatkossa tuotantoketjujen rakentamisessa tullaan panemaan jonkin verran enemmän painoa tuotannon varmuudelle kuin tehokkuudelle. Baldwin pitää näitä vaikutuksia kuitenkin verraten pieninä siitä syystä, että tuotannon pilkkomiseen liittyvät edut ovat suuria ja toimintatapojen radikaaliin muuttamiseen liittyy usein merkittäviä kustannuksia. Tavaratuotannossa vaikutukset kohdistuvatkin lähinnä välttämättömyystuotteisiin kuten elintarvikkeisiin ja lääkkeisiin jne. Näiden osalta eri maissa politiikalla pyritään mitä todennäköisimmin vahvistamaan kotimaista tuotantoa ja vähentämään riippuvuutta ulkomaisesta tarjonnasta.

Asetelma on erilainen palveluiden tuotannossa. Etätyön yleistymisen vaikuttaa myös kansainvälisen vaihdannan kautta. Kun kuluttajat ja yritykset ovat tottuneet hankkimaan palveluita verkon kautta, askel niiden hankintaan maan rajojen ulkopuolelta hankkimiseen ei ole pitkä. Etenkin kun teknologia auttaa kielimuurin ylittämiseen entistä helpommin, mahdollisuudet hyödyntää eri puolilla maailmaa olevia palvelutuotannon resursseja kasvavat. Tällä palvelutuotannon lisääntyvällä globalisaatiolla on positiivinen vaikutus tuottavuuteen samalla kun se lisää kehittyneiden maiden työmarkkinoiden sopeutumispaineita.

Suomen osalta on muistettava lähtötilanteen tuotantorakenne ja sen suhde kansainvälisten markkinoiden kysynnän rakenteen muutokseen. Kysynnän kasvu sellaisten korkean tuottavuuden aloilla, joilla Suomella hyvät lähtöasemat, tukisi luonnollisesti hyvää tuottavuuskehitystä Suomessa. Digitaaliset palvelut ja niiden fyysiset ja ohjelmistoalustat ovat todennäköisesti suuria kasvualoja. Tämä tarjoaa periaatteessa hyviä mahdollisuuksia olemassa olevalle suomalaiselle osaamiselle. Olisi olennaisen tärkeää pystyä käyttämään ne hyväksi.

³⁵ Richard Baldwin (2020): Hystereesi globalisaatiossa: mitkä ovat koronakriisin seuraukset? (liite 3: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4>)

5.7 Minkä näkymän pohjalle talouspolitiikka pitäisi rakentaa?

Taantummat ovat erilaisia. Historiallinen kokemus viittaa vahvasti siihen, globaalit taantummat ovat syvempiä ja pidempiä kuin yksittäisen maan taantummat. Samoin taantummat, joihin liittyy finanssikriisi, ovat myös keskimääräistä syvempiä ja niistä toipuminen keskimääräistä hitaampaa.³⁶ Nyt käsillä oleva kriisi on poikkeuksellisella tavalla samanlainen ja kattaa käytännössä koko maailman. Se ei toisaalta vielä ole muuntunut finanssikriisiksi, jossa rahoitusjärjestelmän toiminta olisi häiriytynyt pahoin.

Suomen 1990-luvun lama ja vuoden 2008 finanssikriisiä seurannut pitkä taantuma osoittavat, että sokeilla voi olla varsin erilaisia pidempiaikaisia vaikutuksia sokin luonteesta, talouden haavoittuvuudesta ja politiikkareaktioista riippuen. 1990-luvun kriisi oli kansallinen, vaikka vastaavanlainen finanssikriisi koettiin samaan aikaan Ruotsissa. Laman pitkäaikaiset seuraukset kytkeytyivät ennen kaikkea työttömyyteen ja työmarkkinoille kiinnittymiseen.

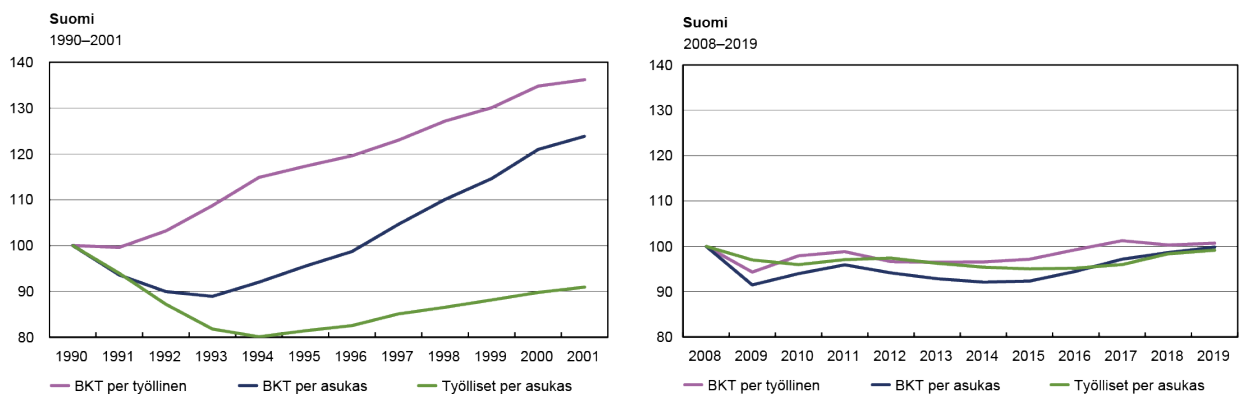
1990-luvun kriisissä työpaikkojen määrä pieneni lähes 20 prosenttia ja työttömyys nousi noin 17 prosenttiin. Työttömyys aleni hitaasti kriisiä seuranneesta nopeasta talouskasvusta huolimatta, koska syntynyt uuden työn kysyntä oli merkittävältä osin erilaista kuin se, jossa ”vapautunut” työvoiman oli aiemmin työllistynyt. Uutta työtä syntyi aiempaan verrattuna suhteellisesti enemmän avoimeen sektoriin ja se painottui enemmän korkeamman osaamisen työtehtäviin. Työmarkkinoiden toimintamekanismit sen paremmin kuin uusien valmiuksien luominen koulutuksella eivät olleet riittävän vahvoja toteutuneeseen sokkiin nähden. Heikko työmarkkinatilanne vaikeutti myös työmarkkinoille tulevan uuden työvoiman työllistymistä tavalla, joka on näkynyt asianomaisen kohortin tulokehityksessä pysyvästi.

Tuottavuuden suhteen 1990-kriisi ei ollut kriisi lainkaan. Matalan tuottavuuden työpaikkojen tuhoutuminen kriisissä oli omiaan jopa lisäämään tuottavuutta ja uudessa nopeasti kasvaneessa tuotannossa korkean tuottavuuden ICT-tuotanto oli avainasemassa. Vaikka tuotantoon tuli useaksi vuodeksi suuri lovi, pitkän ajan tuotantomahdollisuuksien eli ns. potentiaalisen tuotannon ura ei sanottavasti muuttunut laman myötä.

³⁶ Prakash Kannan, Marco Terrones, Alasdair Scott (2009), From recession to recovery: A long and hard road. <https://voxeu.org/article/imf-recession-research-unusually-severe-followed-weaker-average-recovery>

Globaalia finanssikriisiä seurannut pitkä taantuma oli Suomessa sen sijaan ennen kaikkea tuottavuuden taantuma, kun taas työllisyysmenetykset jäivät noin viidennekseen 1990-luvun laman tilanteesta. Vientituotannosta tuhoutui paljon korkean tuottavuuden työpaikkoja (sekä ICT-sektorissa että laajemmin teknologiateollisuudessa), mutta kotitalouksien suhteellisen hyvän tulokehitys piti yksityisen kulutuksen kohtuullisella uralla ja auttoi kotimarkkinatyöpaikkojen säilymistä. Rahoitusmarkkinoiden hyvä toiminta, korkotason mataluus ja eurooppalaisittain hyvin elvyttävä finanssipolitiikka tukivat tätä kehitystä. Toisaalta tällä kertaa ulkoinen kilpailukyky parani hitaasti, toisin kuin 1990-luvun lamassa, jolloin valuuttakurssin heikentyminen korjasi rapautuneen kilpailukyvyn nopeasti. Tämän vuoksi vienti ja tuotannolliset investoinnit jäivät pitkäksi aikaa alentuneelle tasolle.

Pidemmän ajan kehityksen kannalta pitkän taantuman hankalin seuraus liittyi juuri tuottavuuden tason pysyvän luonteiseen notkahtamiseen ja sen kasvuvauhdin jäämiseen pitkäksi aikaa aiempaa hitaammaksi. Suomi ajautui pitkän taantuman myötä alemmalle potentiaalisen tuotannon uralle tuottavuuskehityksen heikkouden takia. Osaksi tuottavuuden heikko kasvu on ollut globaali ilmiö, mutta Suomen tuottavuuden kasvu on jäänyt jälkeen myös vertailukelpoisista maista, kuten Ruotsista.



Kuvio 5.5. Kasvu ja sen osatekijät 1990-luvun laman ja 2000-luvun finanssikriisin jälkeen

Nyt kehkeytymässä olevassa koronataantumassa on piirteitä kummastakin aiemmasta kriisistä, vaikka tässä vaiheessa onkin vielä mahdollista varmuudella sanoa millaisen luonteen kriisi saa. Tuotannon ja lomautusten (työttömyyden lisääntymisen) painopiste on ollut kotimaan sektorilla, heijastaen sitä, että tärkein syy toimeliaisuuden vähenemiseen ovat olleet ihmisten kanssakäymistä ja liiketoimintaa koskevat kotimaiset rajoitukset. On kuitenkin selvää, että jo lähikuukausina myös vientisektorin tuotanto ja työllisyys tulevat kärsimään. Kyse on toistaiseksi ollut kasvun kannalta työllisyysongelma, ei niinkään tuottavuusongelma.

Lähimmän vuoden tai kahden talouskehityksen kannalta olennaista on, miten nopeasti talouden toimintaa koti- ja ulkomailla painavista rajoituksista voidaan päästä eroon ja miten hyvin heikentyneeseen työllisyyteen ja tulonmuodostukseen helposti liittyvät kerrannaisvaikutukset pystytään hallitsemaan.

Aiemmista kriiseistä tiedämme, että yritysten ja kotitalouksien tulojen pieneneminen voi johtaa pahoihin velanhoito-ongelmiin, varallisuushintojen laskuun ja luottotappioihin ja itseään vahvistavaan alenevaan kierteseen. Varsinkin Suomessa, mutta myös monissa muissa Euroopan maissa tätä riskiä vähentää se, että korkotasoa on matala ja pankkijärjestelmä hyvässä kunnossa. Suomen valtiolla ei myöskään ole samanlaista velanoton rajoitusta kuin 1990-luvun laman keskellä, jolloin valtion luottokelpoisuus oli uhanlainen.

Voikin olettaa, että jos pääosasta rajoitustoimia päästäisiin Suomessa eroon lähikuukausina ja kansainvälinen talous toipuisi, kerrannaisvaikutukset jäisivät pieniksi. Tätä näkemystä tukevat mm. edellä raportoidut havainnot kotitalouksien käyttäytymisestä. Samoin edellä esillä ollut havainto työmarkkinoiden tilanteesta on sopusoinnussa tämän ajattelun kanssa: lomautukset ja irtisanomiset ovat toistaiseksi koskeneet työntekijäryhmiä, joiden riski ajautua pitkäaikaistyöttömyyteen on ollut verraten pieni.

Valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin ns. perusskenaariot pukevat tällaisen lyhytaikaisen kriisin numeroiksi. Kummassakin bkt supistuu kuluvana vuonna noin 5 prosenttia. Näistä erityisesti Suomen Pankin skenaario jättää kriisin hyvin lyhytaikaiseksi. Siinä bkt palautuisi jo vuonna 2021 aiemmalle uralleen. VM:n laskelmassa vuoden 2021 kasvu jää lähelle potentiaalinen kasvua 1,3 prosenttiin. Näistä eroista johtuen VM:n laskelmassa alijäämä- ja velkakehitys muodostuvat selvästi huonommiksi.

Taulukko 5.1. Suomen Pankin ja valtiovarainministeriön ”optimistinen” skenaario³⁷

Optimistinen skenaario	2020		2021		2022		2023		2024	
	VM	SP	VM	SP	VM	SP	VM	SP	VM	SP
BKT:n %-muutos	-5,5	-5,0	1,3	7,0	1,3	1,0	1,0		0,8	
Työttömyysaste, %	8,0	9,0	8,1	7,0	7,9	7,0	7,8		7,8	
Työllisyysaste, %	71,2	71,0	71,3	73,0	71,7	73,0	71,8		71,8	
Julkisyhteisöjen alijäämä, suhteessa BKT:een, %	-7,2	-6,0	-4,0	-2,0	-4,1	-2,0	-3,8		-3,7	
Rakenteellinen perusjäämä, suhteessa BKT:een, %	-4,5		-2,0		-2,8		-2,8		-2,9	
Julkinen velka, suhteessa BKT:een, %	69,1	69,0	71,5	66,0	73,8	67,0	76,3		78,7	

³⁷ Lähde: Valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus kevät 2020, julkaistu 16.4.; Suomen Pankin Euro ja Talous, julkaistu 7.4.2020

Näyttää kuitenkin yhä ilmeisemmältä, että toimeliasuutta vähentävistä rajoituksista ei päästä lähikuukausina kokonaan eroon sen paremmin Suomessa kuin muuallakaan. Voimassa olevista rajoituksista riippumatta epävarmuus sekä epidemian kehityksestä (ja sen seurauksena mahdollisista uusista rajoituksista) ja edelleen talouskehityksestä hillitsee sekä kotitalouksien että yritysten rahankäyttöä pitkään.

Suomen kannalta on olennaista myös se, että kotimaan tilanteen kehityksestä riippumatta kansainvälisen talouden kehityksen voi olettaa jäävän parhaimmillaankin vaiheeksi. Ei myöskään voida sulkea pois mahdollisuutta, että euroalueen tilanne kärjistyy aidoksi finanssi- ja valtionvelkakriisiksi. Tällaisen kriisin keskiössä olisi Italia, jolloin tilanne olisi olennaisesti vaikeampi kuin Kreikkaan keskittynyt velkakriisi.

Vaikka eurokriisi ei toistuisikaan, Suomen kasvu voisi tällaisissa oloissa jäädä useiksi vuosiksi aiemmin arvioitua potentiaalisen tuotannon uraa alemmalle tasolle. VM ja SP ovat esittäneet myös pessimistiset skenaariot, jotka perustuvat oletukseen rajoitusten jäämisestä voimaan pidemmäksi aikaa sekä Suomessa että muualla. Näissä skenaarioissa bkt supistuu kuluvana vuonna peräti 12–13 prosenttia. SP:n skenaario on jälleen seuraavien vuosien kasvun suhteen optimistisempi. Kumpikin skenaario tuottaa kuitenkin julkisen talouden osalta erittäin huonon tuloksen. Julkisen velan bkt-suhde nousisi jo vuoteen 2022 mennessä lähemmäs 90 prosenttia.

Taulukko 5.2. Suomen Pankin ja valtiovarainministeriön ”pessimistinen” skenaario³⁸

Pessimistinen skenaario	2020		2021		2022	
	VM	SP	VM	SP	VM	SP
BKT:n %-muutos	-12,0	-13,0	-0,2	4,0	1,5	3,0
Työttömyysaste, %	11,3	11,0	12,6	11,0	12,5	10,0
Työllisyysaste, %		68,0		69,0		69,0
Julkisyhteisöjen alijäämä, suhteessa BKT:een, %	-10,5	-10,0	-8,1	-7,0	-8,1	-6,0
Rakenteellinen perusjäämä, suhteessa BKT:een, %						
Julkinen velka, suhteessa BKT:een, %	76,2	79,0	82,8	84,0	87,8	87,0

Uskottavinta vaihtoehtoa on keskeisiä asioita koskevan suuren epävarmuuden takia vaikea täsmentää. Tarvitsemme kuitenkin jonkin makrotaloutta koskevan lähtökohdan talouspolitiikkaa koskevalle pohdinnalle. Päädyimme käyttämään lähtökohtana sellaista ”keskitien” vaihtoehtoa, jossa bkt supistuu 9 prosenttia kuluvana vuonna, mutta

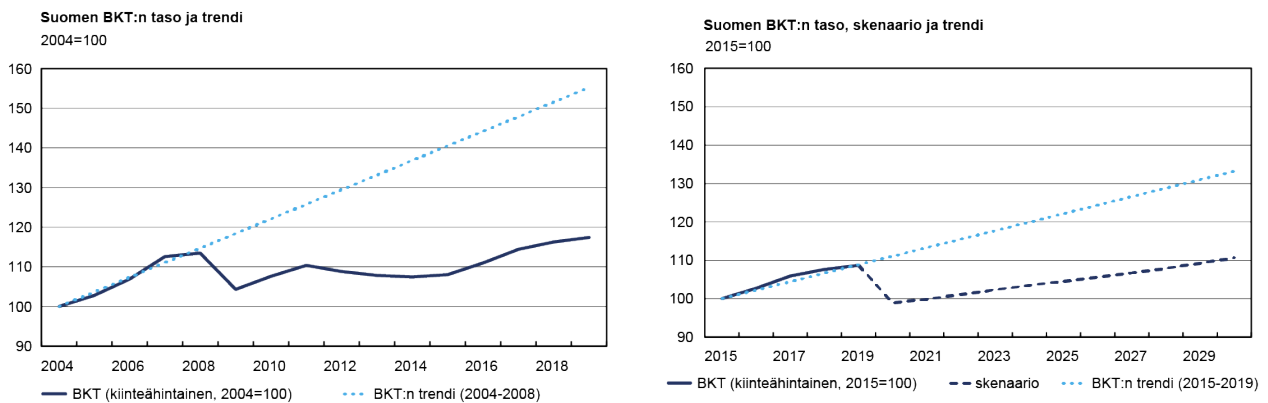
³⁸ Lähde: Valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus kevät 2020, julkaistu 16.4.; Suomen Pankin Euro ja Talous, julkaistu 7.4.2020

palaa sen jälkeen likimain aiemmin arvioidun potentiaalisen kasvun uralle. Tasopudotus bkt:ssa jää kuitenkin pitkäaikaiseksi. Olennainen viesti tällaisesta skenaariosta on, että julkisen velan suhde kokonaistuotantoon jatkaa nopeaa kasvuaan, vaikkakaan ei niin jyrkästi kuin VM:n ja SP:n pessimistisemmissä skenaarioissa.

Taulukko 5.3. Työryhmän ”keskitien” skenaario

Työryhmän oma skenaario	2020	2021	2022	2023	2024
BKT:n %-muutos	-9,0	0,9	1,3	1,2	1,1
Julkisyhteisöjen alijäämä, suhteessa BKT:een, %	-9,0	-6,0	-6,1	-5,6	-5,4
Rakenteellinen perusjäämä, suhteessa BKT:een, %	-5,2	-3,0	-4,0	-4,2	-4,5
Julkinen velka, suhteessa BKT:een, %	72,9	77,0	80,7	84,3	87,7

Tällainen skenaario voi näyttää kovin synkältä ja sellainen se onkin, meneehän vuosikymmen ennen kuin bkt saavuttaa edellisen huippunsa. Mutta mitenkään mahdoton tällainen taantuma ei ole. Vuonna 2008 alkanut pitkän taantuman periodi oli hyvin samanlainen. Myös siinä vaadittiin vuosikymmen bkt:n tason palautumiseen. Suhteessa kriisiä edeltäneeseen trendiin skenaariomme on jopa hieman positiivisempi. Vuonna 2030 olisimme menettäneet trendiin nähden alle 20 prosenttia bkt:sta, kun vastaava menetys pitkän taantuman lopussa oli 25 prosenttia.



Kuvio 5.6. Suomen BKT:n taso ja trendi, sekä Suomen BKT:n taso suhteessa trendiin ja työryhmän skenaarioon

Edellä todettu havainto syvän taantuman heikon työllisyyden pitkästä laahuksesta on tässä yhteydessä hyvin relevantti. Tälläkään kertaa emme voine olettaa, että uudet syntyvät työpaikat olisivat samanlaisia kuin kadonneet. Koetun sokin jälkeen yritysten

voi olettaa olevan pitkään varovaisia investointien tekemisessä ja henkilöstön palkkaamisessa. Toisaalta spekulatiomme kriisin vaikutuksesta tuottavuuteen eivät anna aiheutta olettaa tuottavuuden kasvun automaattisesti nopeutuvan. Pikemminkin löytyy syytä hidastumiselle. Toki digitaalitalouden uudenlainen läpimurto palvelutuotannossa antaa mahdollisuuksia, mutta on iso kysymys, kykeneekö Suomen haavoittunut yrityssektori niitä hyödyntämään.

Skenaariomme ei ole ennuste vaan hahmotelma, joka mielestämme on järkevää ottaa epävarmuudestaan huolimatta talouspoliittisen päätöksenteon yhdeksi lähtökohdaksi. Se on mielestämme uskottavampi kuin VM:n tai SP perusennusteet taikka synkimmät skenaariot. Talouspolitiikassa on syytä varautua tämäntapaiseen maailmaan muuttumattoman politiikan oloissa. Parempaankin uraan voimme hyvällä onnella päätyä, mutta myös selvästi huonompaan. Erehtyminen hieman liian pessimismin suuntaan on kuitenkin pienempi virhe kuin erehtyminen liialliseen optimismiin. Talouspolitiikan tavoitteena täytyy luonnollisesti olla päätyminen hahmoteltua parempaan kasvu-uraan. Siltä osin kuin siihen ei ole mahdollisuutta, on tavoiteltava mahdollisimman hyvää sopeutumista.

6 Finanssipolitiikan haasteet

Rajoitusten poiston jälkeen voi talouden toimeliaisuus käynnistyä. Toipumista on syytä avittaa elvyttävällä finanssipolitiikalla. Muuten riskinä on juuttuminen pitkäksi aikaa konkurssi- ja työttömyyskierteeseen. Ongelmana kuitenkin on, että Suomella jo ennen kriisiä oli julkisen talouden kestävyysvaje. Elvyttävä finanssipolitiikka osaltaan suurentaa budjettialijäämiä ja nopeuttaa julkista velkaantumista. Näitä finanssipolitiikan ristiriitoja havainnollistetaan tässä luvussa valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin laatimilla laskelmilla.

6.1 Kasvun käynnistyminen kriisin jälkeen

Kriisin ensi vaiheessa on talouspolitiikassa kannettu huolta kotitalouksien toimeentulosta sekä yritysten maksuvalmiudesta ja osaltaan kannattavuudesta. Pyrkimyksenä on ollut, että elinkeinoelämä kykenisi ”talvehtimaan” kunnes rajoituksia voidaan purkaa ja toimeliaisuuden käynnistymiselle on edellytyksiä. Rajoitusten poistuminen ei kuitenkaan automaattisesti laukaise toimeliaisuuden kasvua. Epävarmuus epidemian ja talouden kehityksestä hillitsee sekä kotitalouksien että yritysten rahan käyttöä parhaimmassakin tapauksessa. On myös todennäköistä, että viennin kasvu jää vielä pitkään heikoksi. Joiltakin osin voi esiintyä patoutunutta kulutuskysyntää, mutta useat tekijät puhuvat sen puolesta, että kotimaisen kysynnän elpyminen jää vaisuksi. V-muotoista paluuta talouden normaaliin on tuskin odotettavissa.

Laajasti lomautusten piirissä olevien kotitalouksien ostovoima on tavanomaista heikompi. Osa kotitalouksista on raskaasti velkaantunut, ja tästä aiheutuvaa velanhoitorasitusta on kevennetty tilapäisillä lyhennysvapailta. Velkaantuneisuus ja epävarmuus lisäävät todennäköisesti siihen kykenevien kotitalouksien varovaisuussäästämistä ja supistavat siten kulutuskysyntää. Kunnat ovat rahoituksellisesti ahtaalla ja lomauttavat työntekijöitään.

Yritysten kohdalla voi pitää hyvin todennäköisenä, että investoinnit jäävät vähäisiksi. Heikon kysynnän oloissa ei ole tarvetta kapasiteetin laajentamiseen. Monet yritykset ovat ajautuneet konkurssiin ja myös sen vältäneet yritykset kärsivät huonosta kannattavuudesta. Vaisut vientinäköymät ja epävarmuus vähentävät investointihalukkuutta, vaikka rahoituksen saanti olisi turvattavissa. Näköymien epävarmuus on omiaan lykkäämään investointipäätöksiä muista seikoista riippumatta.

Mikäli myös kiinteistö hinnat alenevat merkittävästi, voi asuntorakentamisen ja rakennustoiminnan olettaa supistuvan laajemminkin. Näissä oloissa vaarana on, että talous juuttuu matalan toimeliaisuuden ja korkean työttömyyden tilaan – tai että syntyy jopa itseään ruokkiva talouden laskukierre, jossa kysynnän heikkous supistaa tuotantoa ja tulonmuodostusta, mikä edelleen vähentää kotimaista kysyntää.

Euroopan keskuspankki pyrkii tukemaan talouden toimeliaisuutta rahapolitiikallaan, eli pitämällä ohjaukset ennätysmatalina ja ostamalla runsaasti arvopapereita markkinoilta. Keskuspankki voi toimillaan turvata rahoitusjärjestelmän vakauden ja toimintakyvyn. Kotimaisen kysynnän elpymisen kannalta voi rahapolitiikan tehon kuitenkin arvioida jäävän rajalliseksi ("narulla ei voi työntää"), kun korkoja ei käytännössä voi enää juuri alentaa. Siksi jäsenmaiden finanssipolitiikka on nyt avainasemassa, ja siksi voimallisia elvytyksiä on odotettavissa useimmissa ja etenkin hyvän luottokelpoisuuden omaavissa maissa. Viennin tärkeydestä johtuen on Suomen kannalta erinomaista tärkeää, että mahdollisimman monissa maissa olisi edellytyksiä kotimaisen kysynnän tukemiseen. Koko EU-alueella koordinoitu finanssipolitiikan ekspansio tukisi kaikkien jäsenmaiden talouksia sekä kotimaisen että muiden maiden politiikan yhteisvaikutusten ansiosta. Tällöin kunkin jäsenmaan budjetin heikkeneminen voisi jäädä vähäiseksi.

On hyvin todennäköistä, että Suomessakaan kasvu ei käynnisty kunnolla ilman finanssipoliittisen elvytyksen tukea. Ensimmäinen finanssipolitiikkaan kohdistuva vaatimus on, että ns. automaattisten vakauttajien sallitaan toimia vielä akuutin epidemiovaiheen jälkeenkin. Tämä tarkoittaa, että heikon toimeliaisuuden ja erityisten tukitoimien takia nopeasti kasvanutta valtiontalouden alijäämää ei kompensoida kiristämällä finanssipolitiikkaa talouden toipumisen alkuvaiheessa. Kriisin hellittäessä on päinvastoin tarvetta täydentää automaattisten vakauttajien toimintaa muilla toimin.

Finanssipoliittinen elvytys lisää verokertymiä ja vähentää työttömyysmenoja, minkä ansiosta elvytys tukee työllisyyttä ja osittain rahoittaa itseään. Kriisin oloissa on myös syytä olla huolissaan siitä, että pitkään korkeaksi juuttunut työttömyys eri mekanismien kautta vähentää työvoiman tarjontaa pitkäkestoisesti (ns. hysteresis), mikä vaikeuttaisi julkisen talouden tasapainottamista kriisin päätyttyä. Kaiken kaikkiaan on aika pian vahvoja perusteita kotimaisen kysynnän elvyttämiseksi finanssipolitiikan keinoin siinä vaiheessa, kun epidemian kuriin saamiseksi välttämättömistä rajoitustoimista pystytään luopumaan.

6.2 Julkisen talouden kestävyysaaste

Julkisen talouden alijäämä ja velkaantuminen olivat kasvussa jo ennen kriisiä. Epidemia heikentää tilannetta edelleen. Uusimpien ennusteiden mukaan vuonna 2020 julkisen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen on noin 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin aiemmissa laskelmissa. Uusissa laskelmissa velka suhteessa kansantuotteeseen kasvaa 80 prosenttiin vuonna 2025 ja yli 90 prosenttiin vuonna 2030. Kyse on kuitenkin projektiosta eikä ennusteesta. Ilmeistä kuitenkin on, että velkaantumisen hillitseminen vaatii 2020-luvulla julkisen sektorin sopeutustoimia, jotka hidastavat velkaantumistahtia.

Julkisen talouden kestävyttä arvioidaan tavallisesti ns. kestävyysvajeen avulla. Kestävyysvaje kertoo, miten paljon julkisen talouden alijäämää pitäisi pienentää, jotta julkiset menot ja tulot olisivat pitkällä aikavälillä tasapainossa. Viime syksyllä VM arvioi kestävyysvajeen suuruudeksi noin 4½ prosenttia suhteessa tuotantoon. Tuoreimmissa laskelmissa kestävyysvaje on 6–7 prosentin suuruusluokkaa. Monista epävarmuuksista seuraa, että kestävyysvajeen suuruudesta ei voi tehdä pitkälle meneviä finanssipolitiikkaa koskevia johtopäätöksiä.

Kestävyysvajelaskelmiin vaikuttaa eniten ikäsidonnaisten menojen kasvu eli pääasiassa terveydenhuoltoon ja eläkkeisiin liittyvät menot. Mikäli kriisin vaikutukset työllisyyskehitykseen eivät ole pitkäaikaisia eikä julkisen sektorin palvelutuotannon tuottavuus oleellisella tavalla muutu, säilyy kestävyysvaje näiltä osin ennallaan. Ikäsidonnaiset menot suhteessa bruttokansantuotteeseen kuitenkin kasvavat, koska tuotannon kasvu on uuden ennusteen mukaan aikaisempaa hitaampaa. Myös julkisen velan hoitokulut vaikuttavat julkisen talouden kestävyteen. Kasvava julkinen velka kasvattaa velanhoitomenoja, mutta toisaalta matala korkotaso pitää kasvaneen velan hoitokulut edelleen kohtuullisina.

Kestävyysvaje on hyödyllinen käsite julkisen talouden rahoitusta tarkasteltaessa, mutta sen operatiivinen merkitys politiikan ohjenuorana on rajallinen. Keskipitkällä aikavälillä voi julkisen talouden rahoituksen osalta minimivaatimuksena pitää, että julkisen velkaantuneisuus (velka/BKT) voidaan hyväksyttävän ajan kuluessa vakiinnuttaa siedettävälle tasolle. Tämä on tärkeää sen takia, että valtion luottokelpoisuus muuten voi joutua rahoitusmarkkinoilla epäilysten kohteeksi. Liian korkea velkaantuneisuus lisää kansantalouden haavoittuvuutta etenkin häiriötilanteissa, koska näkymien heikkeneminen voisi silloin johtaa luottamuspujan ja riskipreemioiden kautta valtion lainanoton vaikeutumiseen. Kohtuullinen velkaantuneisuus on yhteiskunnallisen resilienssin tai kriisinsietokyvyn edellytys.

Yksiselitteisiä vastauksia ei ole kysymyksiin siitä, mikä on siedettävä velkaantuneisuuden taso ja mikä on hyväksyttävä aikataulu velkaantumisen vakiinnuttamiseksi. Voi todeta, että hyvin monen kehittyneen maan velkaantuneisuus on jo 90 prosentin tuntumassa tai yläpuolella. Muissa pohjoismaissa on velkaantuneisuus kuitenkin selvästi vähäisempää. Sopeutuksen aikataulun osalta on enemmänkin kyse päätetyistä toimenpiteistä ja niiden uskottavuudesta kuin alijäämän kutistumisen päivämääristä.

Suomen julkinen velkaantuneisuus lisääntyy tänä vuonna voimakkaasti sekä julkisyhteisöjen suurten budjettialijäämien että tuotannon jyrkän laskun takia. Jatkossa voi kuitenkin pitää todennäköisenä, että tuotannon kasvuvauhti, vaikka vähäinen, on suurempi kuin valtion lainoille maksettava korko (joka monissa maturiteeteissa on nyt negatiivinen). Tämä vähentää merkittävästi velkaantumisesta aiheutuvaa rasitusta. Näillä näkymin ei ole epärealistista olettaa, että velan korko voi vielä pitkään olla talouden kasvuvauhtia pienempi tai sen kanssa samaa suuruusluokkaa.

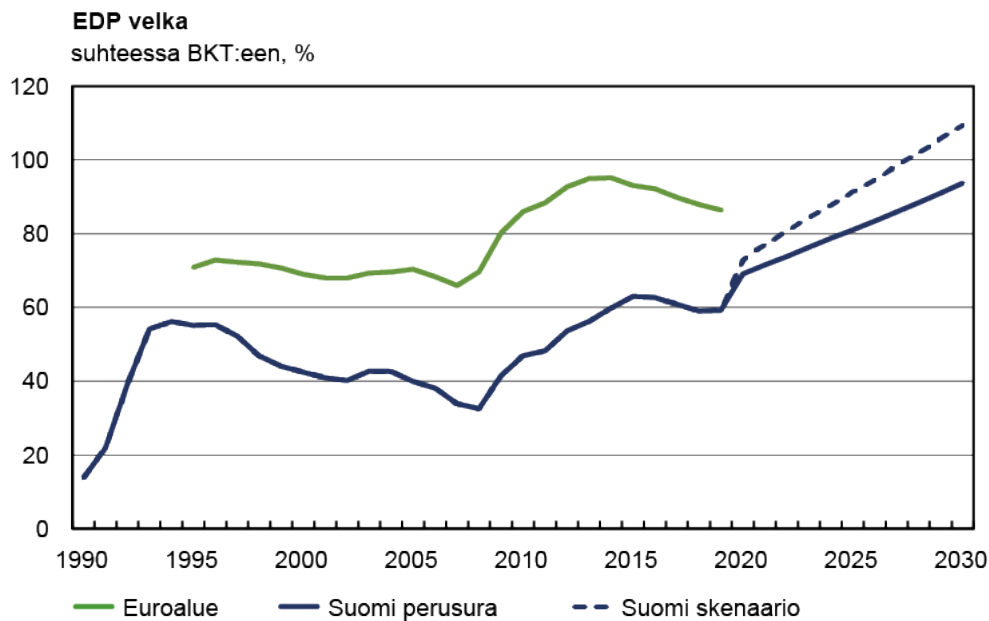
6.3 Finanssipoliittinen elvytys ja julkisen talouden sopeuttaminen

Finanssipoliittisen elvytyksen tarkoituksena on varmistaa, että kotimainen kysyntä kääntyy talouden toimeliaisuutta tukevaan kasvuun. Siihen on tarvetta heikkojen vientinäköymien ja vaisun kotimaisen kysynnän oloissa. Finanssipolitiikan elvytyksen mitoitusta on syytä arvioida usealta kannalta. Talouden ongelmien suuruus puhuu sen puolesta, että on syytä pyrkiä mittavaan, usean prosenttiyksikön (suhteessa bruttokansantuotteeseen) finanssipoliittiseen elvytykseen. Yhdistettynä jo aiemmin tehtyihin finanssipoliittisiin toimiin ja automaattisten vakauttajien vaikutukseen tämä väistämättä johtaa erittäin suureen julkisen sektorin budjettialijäämään.

Toinen finanssipolitiikan elvytyksen mitoitusta koskeva lähtökohta onkin, että se ei saa johtaa julkisen talouden kestäättömään velkaantumiseen. Ongelmallista kuitenkin on, että kriisin kesto on nykytilanteessa vaikea arvioida. Julkisen velkaantumisen avulla voidaan talouden vaurioita vähentää, jos kriisi on lyhytaikainen. Velkaantumisen rajoittaminen ja suurempi sopeutuminen uuteen tilanteeseen on kuitenkin väistämätöntä, jos kriisi jatkuu hyvin pitkään. Tältä osin näkymät toivon mukaan kirkastuvat ennen elvytyspäätösten ajankohtaa.

Suomen julkisen velan tasoa ja kehitystä havainnollistaa kuvio 6.1. Julkinen velkaantuneisuutemme oli erittäin matalaa 1990-luvulla tultaessa, mutta nousi laman aikana nopeasti 60 prosentin tuntumaan. Sen jälkeen velkaantuneisuus aleni melko pitkään ja tuntuvasti mutta kääntyi uudelleen kasvuun globaalin finanssikriisin jälkeen. Viime

vuosina on liikuttu 60 prosentin tuntumassa, mutta koronaviruksen on nyt johtamassa merkittävään velkaantuneisuuden kasvuun. Ilman sopeutustoimia velkaantuneisuuden kasvu uhkaa myös jatkua nopeana ja kohota 100 prosentin tasolle. Tämä on historiallisesti uutta, joskaan ei kansainvälisesti katsoen poikkeuksellista: euroalueen keskimääräinen velkaantuneisuus on jo vuosia liikkunut 90 prosentin tuntumassa, ja lähi-vuosina se suurella todennäköisyydellä kohoaa reippaasti 100 prosentin yläpuolelle.



Kuvio 6.1. Julkinen velka Suomessa, euroalueella ja VM:n perusurassa sekä työryhmän skenaariossa

- Seuraavassa esitettävät valtiovarainministeriön (VM, liite 14³⁹) ja Suomen Pankin (SP, liite 10⁴⁰) laskelmat havainnollistavat finanssipolitiikan mahdollisia vaikutuksia. Arvioiden erilaisuus tuo myös esille sen, että niihin liittyy suurta epävarmuutta. Tarkastelussa on oletettu, että finanssipolitiikka ensi vuonna on kertaluonteisesti kaksi prosenttiyksikköä (suhteessa bruttokansantuotteeseen) elvyttävämpää kuin perusuralla. Lisäksi finanssipolitiikkaa on oletettu kiristettävän vuosittain pysyvästi prosenttiyksikön verran vuosina 2023–2025. Näin tehty simulointi pitää siis sisäl- lään tilapäisen elvytyksen ja pysyvän julkisen talouden sopeuttamisen. Tämä tar- kastelu ei ole suositus vaan ainoastaan laskuharjoitus, joka perustuu muuttumat- tomiin talouden rakenteisiin. VM:n laskelmissa on politiikkamuutokset tehty joko

³⁹ Valtiovarainministeriö 2 (liite 14): <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4>

⁴⁰ Suomen Pankki (liite 10): <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4>

perusuraan (VM:n tuore ennuste) tai pessimistisempään heikomman kasvun vaihtoehtoon, joka mielestämme alkaa olla realistisempi. Joitakin huomioita taulukossa 6.1. esitettyjen tulosten perusteella voi esittää seuraavasti:

- VM:n *perusuralla* oletetaan talouden supistumisen tänä vuonna jäävän runsaaseen 5 prosenttiin. Sen jälkeen talous asettuu hitaan kasvun uralle, joka vastedes on alemmalla tasolla kuin aikaisempi kasvu-ura. Julkisen talouden alijäämä on tänä vuonna runsaat 7 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, ja alijäämä pysyy suurena koko tarkastelukaudella. Julkinen bruttovelka suhteessa bruttokansantuotteeseen nousee yli 90 prosenttiin.
- Poliittikauralla elvytys vuonna 2021 nopeuttaa saman vuoden talouskasvua. Kasvuvauhti vuonna 2022 hidastuu elvytyksen jäädessä pois, ja vuosina 2023–2025 talouskasvua hidastaa finanssipolitiikan pysyvät vuosittaiset kiristystoimet. Tässä vaihtoehdossa alijäämä pienenee ja velkaantuneisuus vakiintuu vuosikymmenen loppua kohti noin 75 prosentin tasolle. Tällöinkin on muistettava, että väestön ikääntyminen jatkuu ja johtaa nykyäkin 2030-luvulla jälleen velkaantumisen kasvuun.
- VM:n *heikomman kasvun uralla* talous supistuu tänä vuonna peräti 9 prosenttia, minkä jälkeen jäädään tasoltaan alemmalle hitaan kasvun uralle. Julkisen talouden alijäämät ovat suuremmat kuin perusuralla ja velkaantuneisuus kohoaa vuosikymmenen kuluessa reippaasti yli 100 prosenttiin.
- Tilapäisen elvytyksen ja pysyvien finanssipoliittisten sopeutustoimien uralla kasvu on nopeampaa ensi vuonna mutta jatkuu sitten hitaana alemmalla kasvu-uralla. Yhteensä kolmen prosentin sopeutustoimet pienentävät julkisen talouden alijäämää vaihtoehdossa. Velkaantuneisuus kuitenkin jatkaa kasvuaan koko vuosikymmenen ja saavuttaa vuosikymmenen lopulla noin 90 prosentin tason. Jos sen sijaan julkisen sektorin sopeutusta jatketaan vielä vuonna 2024 yhden prosenttiyksikön verran, voisi velkaantumisen kasvu laskelman mukaan pysähtyä vuosikymmenen lopulla 90 prosentin alittavalle tasolle.

Taulukko 6.1. Kasvu VM:n perusuralla ja heikomman kasvun uralla finanssipolitiikan kanssa ja ilman

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Perusura (A)											
BKT:n kasvu, %	-5,5	1,3	1,3	1,0	0,8	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3
Alijäämä, suhteessa BKT:een, %	7,2	4,0	4,1	3,8	3,7	3,8	4,1	4,3	4,8	5,1	5,5
Velka, suhteessa BKT:een, %	69,1	71,5	73,8	76,3	78,7	81,0	83,4	85,9	88,4	91,0	93,7
A + elvytys ja sopeutus											
BKT:n kasvu, %	-5,5	3,3	0,3	0,4	0,2	0,5	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3
Alijäämä, suhteessa BKT:een, %	7,2	6,0	4,2	2,8	1,7	0,8	1,0	1,2	1,6	1,9	2,2
Velka, suhteessa BKT:een, %	69,1	72,2	75,1	77,0	77,7	77,4	76,9	76,4	76,0	75,7	75,6
Heikompi kasvu (B)											
BKT:n kasvu, %	-9,0	0,9	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3
Alijäämä, suhteessa BKT:een, %	9,0	6,0	6,1	5,6	5,4	5,6	5,8	6,1	6,6	7,0	7,4
Velka, suhteessa BKT:een, %	72,9	77,0	80,7	84,3	87,7	91,2	94,7	98,3	101,9	105,7	109,5
B + elvytys ja sopeutus											
BKT:n kasvu, %	-9,0	2,9	0,3	0,7	0,6	0,5	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3
Alijäämä, suhteessa BKT:een, %	9,0	8,0	6,1	4,6	3,4	2,5	2,8	3,0	3,4	3,7	4,1
Velka, suhteessa BKT:een, %	72,9	77,6	82,0	85,0	86,7	87,7	88,2	88,9	89,6	90,5	91,5

VM:n tarkastelu perustuu tilannekohtaiseen harkintaan ja virkamiesten kehityksestä tekemiin arvioihin. Tärkeä oletus on, että kertaluonteinen elvytys vaikuttaa olosuhteiden takia voimakkaammin ("kerroin" on 1) kuin pysyväluonteinen sopeutus ("kerroin" 0,5) ja että sopeutusta jatketaan, kunnes velka-asteen kasvu pysähtyy. Suomen Pankissa on finanssipolitiikan vaikutuksia analysoitu Aino-makromallilla, joka perustuu teoreettisiin oletuksiin ja talouden käyttäytymistä jäljittäviin yhtälöihin. Nämä tarkastelutavat ovat varsin erilaisia, mikä heijastuu myös tulosten eroissa. Lisäksi Suomen Pankki olettaa, että sopeutus vastaa mittaluokaltaan elvytystä. SP:n arvioita finanssipolitiikan vaikutuksista tuotantoon ja julkisen talouden alijäämään esitetään taulukossa y, jossa luvut tarkoittavat *poikkeamaa perusurasta*:

Taulukko 6.2. Suomen Pankin skenaariolaskelmat

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
BKT:n taso, %	0,4	0,7	0,6	0,4	-0,1	-0,5	-1,0
Alijäämä, %-yksikköä, (poikkeama perusuralta)	2,0	2,0	1,0	0,0	-1,0	-2,0	-3,0

On syytä korostaa laskelmiin sisältyvää epävarmuutta, joka heijastuu myös siinä, että VM:n ja Suomen Pankin arviot poikkeavat suuresti toisistaan. SP:n arviossa finanssipolitiikan elvytyksen teho on varsin pieni, mutta vaikutus julkisen talouden tasapainoon lyhyellä aikavälillä samaa suuruusluokkaa kuin VM:n arviossa. Toisaalta SP arvioi, toisin kuin VM, talouden palaavan melko pian aiemmalle kasvu-uralleen. Esitettyjen tarkastelujen eroihin liittyy koko joukko teknisuonteisia yksityiskohtia (vrt. liitteet). Yksi on se, että VM on oletanut finanssipolitiikan tapahtuvan julkisia menoja (esim.

investointeja) muuttamalla, kun taas SP olettaa sekä elvytyksen että kiristysten tapahtuvan samassa määrin menojen ja verojen kautta.

SP:n malliarvion mukaan menojen kautta tapahtuva elvytys vaikuttaa jonkin verran voimakkaammin talouden toimeliaisuuteen lyhyellä aikavälillä, kun taas veroelvytys on tehokkaampaa pitkällä aikavälillä. Tämä on nähtävä sitä taustaa vasten, että julkiset menot ovat suoraan osa kokonaiskysyntää, kun taas osa veroelvytyksestä kasvattaa kotitalouksien säästämistä lyhyellä aikavälillä. Toisaalta veroelvytyksen etuna on, että se pitemmällä aikavälillä parantaa kannusteita työntekoon ja yrittäjyyteen. On kuitenkin korostettava epävarmuutta: näistä kysymyksistä ei ole varmaa tutkimustietoa ja etenkin nyt vallitsevassa kriisin oloissa voivat käyttäytyminen ja politiikkavaikutukset olla erilaisia kuin muuten. Kuten edellä todettiin, voi elvytyksellä kriisissä olla erityinen roolinsa laskun taittamisessa ja talouden toimeliaisuuden vauhdittamisessa.

Esitetyt simuloinnit havainnollistavat finanssipolitiikan tavoiteristiriitoja. Taloutta voi elvyttää (myös oletettua voimakkaammin), mutta samalla tarve toimiin alijäämien pienentämiseksi myöhemminä vuosina kasvaa. Tavoiteristiriita on luonnollisesti sitä vaikeampi mitä suurempi on talouden supistuminen ja mitä alemmalle kasvu-uralle se asettuu. On myös syytä korostaa, että edellä esitetyssä tarkastelussa on oletettu politiikkaa harjoitettavan nykyisten rakenteiden puitteissa. Talouspolitiikan ristiriidat voivat parhaimmillaan olla paljon vähäisempiä, jos eri keinoin kyetään nopeuttamaan tuottavuuden kasvua, tehostamaan julkista palvelutuotantoa tai nostamaan työllisyysastetta. Tällainen kasvupolitiikka olisi tarpeellista julkisen talouden tasapainosta riippumatta, sillä se mahdollistaisi laskelman pohjana olleen ”menetyn vuosikymmenen” skenaarion välttämisen. Näihin rakenteellisiin kysymyksiin palataan tuonnempana.

7 Laajempia politiikkakysymyksiä

Koronakriisin esille nostamat talouspolitiikkakysymykset eivät rajoitu välittömien kriisinhallinnan asioihin tai finanssipolitiikan viritykseen. Talouden paha taantuma merkitsee huonoa lähtökohtaa yhteiskunnan pidemmän ajan kehitykselle. Kasvupolitiikan merkitys korostuu. Samalla sen vaikeusaste kasvaa, kun julkisen talouden liikkumavara heikkenee. Taantuma jättää usein varjoon kysymykset, joita koskevat ratkaisut vaikuttavat vasta vuosien päästä. Ilmastopolitiikka on tällainen asia. Toisaalta ilmastopolitiikka tarjoaa myös luontevia mahdollisuuksia elvytystoimille. Aikaisempien taantumien tavoin koronakriisikin kohtelee eri ihmisiä eri tavoin. Tärkeä jakava tekijä on ikä: rajoitustoimilla pyritään ennen kaikkea ikääntyneiden elämän suojaamiseen, kun taas niiden taloudelliset vaikutukset tulevat nuorempien ikäpolvien kannettaviksi. Tämä nostaa esiin kysymyksen yhteiskunnan ”sukupolvisopimuksen” pätemisestä. Valtion rooli on korostunut eri tavoin kriisitilanteessa. Kriisin aiheuttama taakka julkisen talouden rahoitukselle asettaa kuitenkin kysymyksenalaiseksi, kuinka isoa julkista sektoria talous kykenee kantamaan. Tässä luvussa tarkastellaan näitä valikoituja kriisin pidemmän ajan haasteista.

7.1 Kasvupolitiikassa tehtävää monella saralla

Luvun 5 lopussa talouspolitiikkapohdinnan lähtökohdaksi otettu skenaario talouskasvusta lähimmän 10 vuoden aikana merkitsisi uutta menetettyä vuosikymmentä. Tästä seuraava elintason paikallaan polkeminen, sekä luvussa 6 esille nostettu julkisen talouden tasapainon horjuminen tekevät tarpeelliseksi pohtia pidemmän ajan kasvun vahvistamisen edellytyksiä.

Lähivuosien kasvunäkymän kannalta avainasia on talouden kyky toipua taantumasta. Edellä on jo todettu, että on tärkeää lieventää sokin aiheuttamia vaikutuksia yritysten toimintakykyyn ja sen menettämisen ääritilanteita, konkursseja ja niihin liittyvää organisaatiopääoman katoamista. Samoin on tullut esille tarve tukea kasvun käynnistymistä elvyttävällä finanssipolitiikalla siinä vaiheessa, kun epidemian edellyttämistä rajoitustoimista päästään pääosin eroon.

Toipumisen tai pidemmän ajan kasvun kannalta ei kuitenkaan riitä, että talous kykenee tuottamaan samoja asioita kuin aiemmin aiemmalla tehokkuudella. Kriisin myötä kysynnän rakenne todennäköisesti muuttuu nopeammin kuin olisi tapahtunut ilman kriisiä ja niin kauan kuin Suomen vientimarkkinoiden kasvu on heikkoa, samaan vienninestykseen tarvitaan aikaisempaa parempaa kilpailukykyä. Poliitiikan tulisi tukea voimavarojen ohjautumista uutta kysyntää vastaavaan tuotantoon ja vieläpä niin, että tuottavuus uudessa tai kasvavassa tuotannossa olisi mahdollisimman hyvä. Samalla politiikan tulisi tukea pitkällä aikavälillä välttämättömiä muutoksia, ennen kaikkea ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista.

Vaikka on vaikea ennakoida täsmällisesti, millaiselle tuotannolle jatkossa on paljon kysyntää, on jokseenkin selvää, että digitaalisten palveluiden ja niitä tukevan tekniikan kysyntä kasvaa nopeasti. Samoin energiaa säästävän ja energiaa puhtaasti tuottavien ratkaisujen, kuten myös terveysteknologian kysynnän voi odottaa kasvavan vahvasti. Näillä alueilla menestyminen edellyttää tehokasta innovaatiotoimintaa.

Monista vahvuuksistaan huolimatta Suomen suhteellinen asema tässä innovaatioiden tuottajana ja hyödyntäjänä on heikentynyt viimeisten kymmenen vuoden aikana. Eri-tyisesti yksityisen sektorin mutta myös julkisen sektorin panostukset innovaatiotoimintaan ovat vähentyneet. Samanaikaisesti koulutustason nousu on pysähtynyt; suhteessa muihin kehittyneisiin maihin esimerkiksi korkeakoulutettujen väestöosuudella mitattuna Suomi on vajonnut keskitason maaksi.

Koulutusjärjestelmän hyvän toiminnan merkitys ei rajoitu vain innovaatiotoiminnassa tarvittavaan osaamiseen. Riittävä koulutus on välttämätön edellytys työvoiman mahdollisuuksille työllistyä tuottaviin tehtäviin. Vaille toisen asteen koulutusta jääneiden on hyvin vaikea työllistyä ylipäätään ja heidän riskinsä syrjäytyä on suuri.

Yksi kasvupolitiikan haaste onkin ohjata riittävät resurssit innovaatiotoiminnan tukeen ja koulutukseen tilanteessa, jossa julkiseen talouteen tulee väistämättä kohdistumaan suuria säästötarpeita tulevina vuosina. Yksi tapa helpottaa tätä ristiriitaa on pyrkiä kohdistamaan julkinen rahoitus sellaisiin kohteisiin, joissa siitä saada suurin hyöty tai sille ei käytännössä ole hyviä vaihtoehtoja. Varhaiskasvatus ja peruskoulu sekä toisen asteen koulutus ovat tässä suhteessa prioriteettilistan kärjessä. Yliopistokoulutuksessa ja aikuiskoulutuksessa on syytä arvioida myös yksityisen rahoituksen mahdollisuuksia.

Toinen kasvupolitiikan haasteellinen kysymys koskee erityisesti korkeaan tuottavuuteen johtavan yritystoiminnan riskinotto-kykyä. Yritystenkentan vaikeudet, erityisesti siltä osin kuin ne leviävät nyt rajoitustoiminnan keskiössä olleilta ravintola-, matkailu- ja kulttuurialoilta teollisuuteen ja teknologiselta osaamiselta vaativille palvelualoille, syövät yrittäjien omia pääomia ja siten riskinotto-kykyä. Samalla realisoituneet riskit

saattavat vähentää riskinottohalukkuutta. Pahimmillaan Suomen vahvasti kehittynyt innovaatioekosysteemi rapautuu, kun avainyritykset eivät kykene tarvittaviin riskisijoituksiin. Jo syntynyt osaamispääoma voi nopeasti kadota.

Riskirahoituksen tarjonnan tukeminen, tarpeen vaatiessa valtion innovatiivisilla rahoitusinstrumenteilla, on yksi looginen politiikkavastaus. Toisaalta verotuksessa pitäisi pystyä ottamaan huomioon riskinoton kannustimet siitä huolimatta, että julkisen talouden tilanteen takia on paine kiristää verotusta kokonaisuutena.

Kolmas tärkeä asia hyvään tuottavuuteen pääsemiseksi on tehokas kilpailu. Kriisi on johtanut niin Suomessa kuin muuallakin laajoihin yrityssektorin tukitoimiin samalla kun valtiontukisäännösten tulkintaa on löysennetty. On ilmeinen vaara, että nämä yhdessä matalan korkotason kanssa heikentävät kilpailun toimivuutta. Yritystukia on tämän kuten myös julkisten menojen säästämisen takia tarve arvioida uudelleen.

Kilpailua voi hyödyntää myös osassa julkisesti rahoitettuja palveluita. Kaikkiin tehtäviin se ei kuitenkaan hyvin sovi. Tällaisissa tehtävissäkin on paljon tehostamisen mahdollisuuksia hyödyntämällä uuden teknologian mahdollisuuksia. Tämä edellyttää kuitenkin usein toimintatapojen radikaalia muuttamista.

Talouden kasvun turvaaminen edellyttää myös työvoiman tarjonnan riittävyyttä ja työvoiman joustavaa ohjautumista niihin tehtäviin, joissa sillä on kysyntää. Juuri taantumien keskellä työvoiman tarjonta ei ole samalla tavalla pureva rajoite kuin ennen kriisin puhkeamista. Se voi kuitenkin muodostua pullonkaulaksi, kun kasvu käynnistyy. Näin käy sitä todennäköisemmin, mitä erilaisempaa uusi kysyntä rakenteeltaan on ja mitä suuremmaksi työttömyys ja työvoiman ulkopuolelle ajautuminen kriisin aikana muodostuu. Työvoiman tarjontaa ja kohtaantoa kohentavat toimet ovat siten osa kasvupolitiikkaa. Toisaalta keskustelut istuvan hallituksen asettaman työllisyystavoitteen edellyttämistä toimista osoittavat samalla, että tällaisista toimista päättäminen on varsin vaikeaa.

Työmarkkinoiden kyky reagoida, resilienssi, erilaisiin sokkeihin on niin ikään merkityksellinen pidemmän ajan politiikkakysymys. Ilman sitä sokit johtavat toistuvasti vajaa-työllisyystilanteisiin, joissa tuotanto jää potentiaalinsa alapuolelle pitkäksi aikaa. Suomessa on tästä ikäviä kokemuksia sekä 1990-luvulta että globaalia finanssikriisiä seuranneilta vuosilta. Yksi osa tarvittavaa resilienssiä on palkkojen joustavuus alaspäin, kun yrityksen selviäminen sitä edellyttää. Valtion ei ole helppo vaikuttaa suoraan työmarkkinoiden toimintaan tältä osin. Tämä kävi hyvin ilmi neuvotteluissa ns. kilpailukyky sopimuksesta edellisellä hallituskaudella. Tästä huolimatta ongelmaa ei voi sivuuttaa.

7.2 Ilmastopolitiikkaa ei ole varaa jättää koronan jalkoihin

Viime kuukausina ovat hiilidioksidipäästöt ja muut päästöt vähentyneet tuntuvasti, mikä on myös näkynyt ympäristön laadun paikoin silmin havaittavana kohenemisena. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä perusasetelmaa, että ilmaston lämpenemiseen liittyvät ihmiskunnan riskit ovat suuria ja pitkällä aikavälillä täysin eri kertaluokkaa kuin koronakriisin aiheuttamat ongelmat.

On esitetty arvio, että globaalit päästöt voisivat tänä vuonna vähentyä 5–6 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Tämä olisi ennätysellisen suuri vähennys, mutta ilmaston lämpenemisen näkökulmasta täysin riittämätön. Vaikka päästöjen lasku jatkuisi samaa vauhtia 10 vuotta, jäisi ilmastopolitiikan tavoite (1,5 asteen lämpeneminen esiteolliseen aikaan verrattuna) silti saavuttamatta. Suomen kasvihuonepäästöt eivät ole vähentyneet vuosien 2014–2019 aikana, mutta tänä vuonna päästöjen arvioidaan laskevan tuntuvasti, jos kohta vain tilapäisesti.

Tuore kehitys kielii siitä, että paljon puhuttu ”degrowth” (negatiivinen kasvu) on ohdakkeen tie ilmaston lämpenemisen torjumiseen. Talouden supistuminen aiheuttaa paljon inhimillistä hätää ja sosiaalisia ongelmia sekä jatkuessaan todennäköisesti enenevästi poliittisia ristiriitoja. Niiden takia ilmaston lämpenemisen torjunta uhkaa jäädä unholaan, kuten ainakin jossain määrin kävi globaalien finanssikriisien jälkeen.

On löydettävä parempia vaihtoehtoja. Niitä ovat vihreän teknologian ja kiertotalouden edistäminen tutkimuksen sekä tukiaisten ja soveltuvien osien säätelyn avulla. Tavoitteena tulisi olla markkinatalouden valjastaminen palvelemaan ympäristöpolitiikan tavoitteita. Tällöin ne voivat olla sopusoinnussa talouskasvun nopeutumisen kanssa. Erityisen tärkeää olisi yltää toimivaan kansainväliseen yhteistyöhön, sillä hiilidioksidipäästöt ovat globaaleja ulkoisvaikutuksia.

Päästökaupat ovat EU:n tärkein keino ilmaston lämpenemisen torjumiseksi. Niiden piirissä olevat päästöt ovat laskeneet yli kolmanneksen vuodesta 2007 vuoteen 2019. Nämä vähennykset ovat syntyneet fossiilisten polttoaineiden kuten kivihiiilen käytön vähenemisestä sähkön tuotannossa.⁴¹ Päästökauppa tulee jatkossakin olemaan tärkeässä asemassa, ja EU:n on syytä pyrkiä päästökaupan käytön tehostamiseen. Lähi-aikoina ongelmana on, että päästöoikeuksia jää käyttämättä merkittäviä määriä, ja

⁴¹ Markku Ollikaisen muistio ”Koronakriisin vaikutus päästöihin” (liite 6): <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4>

että päästölupien hinta asettuu ilmastopoliitiikan tavoitteiden kannalta liian alhaiselle tasolle.

Suomessa alhainen hinta hidastaa erityisesti turpeen energiakäytön vähentämistä, joka olisi tarpeen ilmastosyistä sekä luonnon monimuotoisuuden ja vesistöjen tilan kohentamiseksi. Myös muita taloudellisia ohjauskeinoja, kuten veroja, on syytä käyttää ympäristöpoliittisten tavoitteiden edistämiseksi. Olisi syytä päästä eroon haitallisista verotuista, jotka esimerkiksi suosivat liikenteen ohella suurinta päästölähdettämme eli turpeen polttoa. Samalla on kannettava huolta ympäristöverojen tulonjakovaikutuksista. Tarvittaessa on niistä kärsiviä väestöryhmiä pyrittävä kompensoimaan tulonsiirtoja tai muuta verotusta muokkaamalla.

Ympäristöpolitiikka tarjoaa kohteita rakennuskantaa ja liikenteen energiatehokkuutta lisääville investoinneille⁴², joihin palataan luvussa 8. Lisäksi panostukset tutkimukseen voivat edistää sekä ympäristön suojelua että uusia teknologioita hyödyntävää yritystoimintaa. Suomella on tässä kentässä melko vahvaa yritystoimintaa ja hyviä mahdollisuuksia sen kehittämiseen.

7.3 Hyvinvointivaltion haaste: onko sukupolvien välinen sopimus reilu?

Hieman leikillisesti on joskus tokaistu, että Suomella on upea hyvinvointivaltio mutta siihen nähden kovin vaatimaton kansantalous. Lauseen molemmissa osissa on perää. Suomen hyvinvointivaltio nojautuu kansalaisten keskuudessa laajasti omaksuttuihin arvioihin, kuten yhteisöllisyyteen ja tasa-arvoon. Julkinen valta pyrkii Suomessa tarjoamaan kaikkia kansalaisia hyödyntävää perhe- ja koulutuspolitiikkaa sekä sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa. Hyvinvointivaltion etuudet ja palvelut nauttivat kansalaisten keskuudessa suurta arvostusta.

Ongelmana on, että julkisen talouden rahoitus ei ole kestävällä tolalla. Koronakriisin jälkeisissä oloissa vain korostuu se, että realistisesti hankittavissa olevat verotulot eivät vallitsevilla rakenteilla riitä kaikkien hyvinvointivaltion lupausten lunastamiseen. Kriisin jälkeen ovat monet sosiaaliset ongelmat vaikeutuneet entisestään, ja viranomaisten palvelukyky joutuu koetukselle (ks. liitteenä oleva Juho Saaren muistio⁴³). Tarvitaan aiempaa enemmän kuntouttavaa työtoimintaa, sosiaalista kuntoutusta ja matalan kynnyksen palveluja. Kansalaisjärjestöt ovat monelta osin tärkeitä ja niiden

⁴² Markku Ollikaisen muistio "Korona, ilmastotoimet ja vihreä elvytys" (liite 6): <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4>

⁴³ Juho Saaren muistio (liite 9): <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4>

toimintaedellytyksistä on kannettava huolta rahoituksen vaikeutuessa (Veikkaus Oy:n tuottojen väheneminen). Samalla olisi vietävä eteenpäin sekä sote- että sotu-uudistusta. Hyvinvointivaltion rahoituksen turvaaminen näyttäisi vaativan joko verotuksen kiristämistä tai julkisten menojen leikkaamista. Ristiriitaa voi kuitenkin lieventää julkisen palvelutuotannon tuottavuutta kasvattamalla ja työllisyysastetta nostamalla.

Suomen hyvinvointivaltio ja eritoten sosiaaliturva perustuvat sukupolvien väliselle ”hijaiselle” sopimukselle. Sen mukaan aktiivi-iässä oleva sukupolvi huolehtii lapsista ja vanhuksista sillä oletuksella, että seuraava sukupolvi hoitaa heitä vanhuusiän koittaessa. Maatalousyhteiskunnassa tämä hoitui suurperheen piirissä. Nyky-yhteiskunnassa se tapahtuu siten, että aktiiviväestö maksaa ne verot, joita lapsiperheiden ja vanhusten eläkkeiden sekä hoito- ja hoivapalvelujen rahoittamiseksi tarvitaan. Järjestelmää voi pitää taloudellisesti tehokkaana tapana tuottaa yhteiskunnan jäsenten kaipaamaa turvaa.

Sukupolvien välinen sopimus oli koetuksella jo ennen nykyisen kriisin syntyä. Eritoten Suomen väestön ikärakenteen muutos on johtamassa siihen, että verokertymät vallitsevilla maksuilla ja veroasteilla eivät riitä eläkkeiden ja muiden julkisten menojen kattamiseen. Väestön ikääntyminen johtuu vielä toistaiseksi osaltaan sodan jälkeen syntyneiden suurten ikäluokkien vanhenemisestä. Muita, yhä voimakkaammin vaikuttavia tekijöitä ovat pitkään jatkunut elinaikaodotteen kasvu ja viime vuosina alentuneet syntyvyysluvut. Näillä näkymin nuoret ja tulevat ikäluokat ovat hyvinvointivaltion nettomaksajia, kun taas nyt ikääntyneet ovat elinkaarensa aikana olleet merkittävässä määrin nettosaajia suhteessa julkiseen talouteen. Toki vanhat sukupolvet jättävät nuorille myös paljon pääomaa yhteiskunnan perusrakenteen (”infra”) ja yksityisten perintöjen muodossa. Toisaalta nuorille siirtyy entistä isomman julkisen velan ja budjetti-ongelmien lisäksi myös monelta osin laadullisesti heikompi ympäristö sekä kärjistymissä oleva ilmaston lämpenemisen ongelma. Näiden tekijöiden valossa voi kysyä, onko sukupolvien välinen sopimus muodostumassa nuorten ikäluokkien kannalta epäreiluksi?

Koronakriisi vaikuttaa hyvin eri lailla eri sukupolviin. Rajoitustoimien keskeisenä tavoitteena on ollut etenkin ikääntyneen väestön suojaaminen tämän riskiryhmän kannalta vaarallisilta tartunnoilta. Epidemia ja sen leviämisen estämiseksi päätetyt rajoitustoimet aiheuttavat talouden kannalta merkittäviä ja todennäköisesti osaltaan pitkäaikaisia haittavaikutuksia. Nämä heikentävät aktiiviväestön sekä nuorten työllisyys- ja tulonäkymiä pitkäksi aikaa. Tästä näkökulmasta on esitetty, että rajoitusten purkaminen ja siten talouden toimeliaisuuden edellytysten parantaminen olisi nuorten ikäluokkien etu. Samalla rajoitusten lieventäminen voisi lisätä ikääntyneiden kuolleisuutta. Näin

katsoen kriisin torjunnassa joudutaan punnitsemaan eri sukupolvien etuja ja haittoja.⁴⁴

Kriisin perintönä tulee myös olemaan aiempaa paljon suurempi julkinen velka, joka siirtyy perintönä nuoremmille sukupolville. Koronakriisin vaikutukset antavat lisäpontta pohdinnalle siitä, onko nuorten ja tulevien sukupolvien taakka muodostumassa liian suureksi. Osaltaan tämä voidaan nähdä oikeudenmukaisuutta koskevana kysymyksenä, osaltaan on kyse talouden tehokkuudesta ja kasvuhakuisuudesta.

Vaikka ongelma tunnustettaisiin, on sukupolvien välinen taakanjako vaikeasti korjattavissa sekä juridisista että poliittisista syistä. Maksussa olevat eläkkeet ovat omistusoikeuden lailla perustuslain suojaamia, joten niihin ei voi puuttua vaikka eläkemaksupaineet nousisivat suuriksi. Vielä painavampi tekijä on, että ikääntyneet ovat suuri ja aktiivisesti vaaleihin osallistuva äänestäjäryhmä. Nuoret ovat pienempi ryhmä ja passiivisempia äänestäjiä. Siksi ikääntyneiden edut ovat vahvasti esillä poliittisessa keskustelussa etenkin vaaliaikoina. Vaarana on, että nuoret ja lapsiperheet jäävät politiikassa ja budjeteista sovittaessa jalkoihin.

Taakanjaossa sukupolvien välillä ei suinkaan ole kyse vain tai edes ensisijaisesti oikeudenmukaisuudesta. Vielä tärkeämpää on, että lapset ja nuoret ovat avainasemassa talouden kasvun ja tulevaisuuden kannalta. Kuten edellä on todettu, on ennalta ehkäisevä panostaminen lapsiperheisiin omiaan lisäämään talouden suorituskykyä ja vahvistamaan julkista taloutta. Investoinnit inhimilliseen pääomaan eriateisen koulutuksen muodossa on keskeinen tekijä talouden kilpailukyvyn kannalta. Vanhusten hoivan turvaaminen on yhteiskunnan moraalinen velvoite, mutta se ei ole samassa määrin investointi tulevaisuuteen kuin mitä ovat panostukset lasten ja nuorten inhimilliseen pääomaan.

Mitä voidaan tehdä, jos huoli nuorten ikäluokkien liian isoksi muodostavasta taakasta hyväksytään? Näkökohta puoltaa em. panostusta lapsipolitiikkaan ja nuorten kouluttamiseen. Lisäksi voi kysyä, voisiko ikääntyneiden menojen kattamiseksi tarvittava verorasitus suuremmassa määrin kohdistua sitä kantavaan kykenemään ikääntyneeseen väestöön. Paljon kritiikkiä osakseen saanut isotuloisten eläkeläisten korotettu vero ("raippavero") on tältä kannalta puolustettavissa: se keventää nuorten maksutaakkaa eikä se juuri heikennä kannusteita työntekoon. Myös kiinteistöveron nostamista voi tältä kannalta perustella: se kohdistuu ikääntyneisiin paljon voimakkaammin kuin nuoriin. Kiinteistövero on myös siinä mielessä hyvä vero, että sen kiertäminen on vaikeaa ja että sillä ei ole kielteisiä kannustinvaikutuksia.

⁴⁴ Acemoglu et al. (2020).

Kaiken kaikkiaan on kannettava huolta siitä, että lasten ja nuorten kasvatukseen ja koulutukseen panostetaan yhteiskunnan rahoitusongelmista huolimatta. Hyvä yhteiskunta kantaa huolta lapsistaan sekä moraalisisista syistä että siksi, että tämä on suotuisan yhteiskunnallisen kehityksen edellytys.

7.4 Valtion rooli tärkeä mutta kriisi pakottaa pohtimaan rajoja

Hyvin lyhyessä ajassa, tämän kevään kuluessa, on valtion rooli laajentunut merkittävästi. Hallituksen päätöksillä on epidemian leviämisen hidastamiseksi puututtu elinkeino- ja liikkumis- sekä kokousvapauksiin, on myönnetty erilaisia tukipaketteja yrittäjille ja yrityksille ja laajennettu työttömyysturvan kattavuutta. Näille päätöksille on kriisin oloissa ollut vahvat perusteensa.

Samalla on hyvinvointiyhteiskunta tai -valtio osoittanut vahvuuttaan. Suomessa työntekijät ovat kattavasti työttömyysturvan piirissä. Lomautusjärjestelmä vähentää yritysten kustannusrasitusta ja ylläpitää työntekijän suhdetta työnantajaansa. Jopa muissa pohjoismaissa on vastaavanlaisia järjestelmiä jouduttu pikaisesti kehittämään nykyisen kriisin vaikutusten lieventämiseksi. Yhdysvalloissa työntekijöiden heikko sosiaaliturva pakottaa vaikeaan valintaan: taloutta olisi avattava työntekijöiden ansaintamahdollisuuksien turvaamiseksi, mutta rajoitusten purkaminen uhkaa johtaa tartuntojen nopeaan lisääntymiseen.

Toisaalta valtion roolin laajeneminen heijastuu valtion velkaantuneisuuden rajuna kasvuna, minkä takia valtion vastuita olisi voitava asteittain vähentää. On myös vaarana, että valtion interventiot yritystoimintaan johtavat vinoutuneeseen hinnanmuodostuksen ja voimavarojen epätarkoituksenmukaiseen kohdentumiseen. Valtion ja yksityisen sektorin välinen raja on kaiken kaikkiaan muuttunut ja vastuujako hämärtynyt, ainakin tilapäisesti. Kysyä sopii, onko paluuta aikaisempaan työnjakoon – tai onko uudenlainen vastuujako toivottava?

Valtiolla ja yksityisellä sektorilla on taloudessa erilaiset roolit, jotka liittyvät vahvasti ns. ulkoisvaikutuksiin (eli vaikutuksiin muihin kuin määrätyn transaktion sopimusosapuoliin). Taloustieteen oppikirjoissa lähdetään usein siitä, että julkisen vallan puuttumista talouteen tarvitaan silloin, kun taloustoimiin liittyy merkittäviä ulkoisvaikutuksia. Todellisuudessa on kuitenkin niin, että yritykset toiminnallaan sisäistävät monia ulkoisvaikutuksia. Tämä on itse asiassa syy siihen, että yrityksiä on olemassa (markkinoiden lisäksi).

Ulkoisvaikutusten hallintaan tai sisäistämiseen on suurta tarvetta, ja yritykset pystyvät monelta osin tehtävästä suoriutumaan. Yritykset eivät kilpaile vain hinnoilla, työntekijöiden sopimusehdoilla, tuotevalikoimalla jne. Ne kilpailevat myös erilaisilla bisnesmalleilla, jotka eri tavoin koordinoivat toimintoja ja sisäistävät markkinoilla vaikeasti hoidettavia vaikutuksia.⁴⁵

On kuitenkin yhteiskunnan kannalta tärkeitä tekijöitä, joita yksityisten yritysten on vaikea ottaa huomioon. Usein on kyse kansalaisten tai asiakkaiden välisistä ulkoisvaikutuksista. On vahvoja perusteita sille, että julkisella vallalla on vastuuta esimerkiksi terveydenhuollosta ja perusopetuksesta tai kaupunkisuunnittelusta ja kuluttajasuojasta. Näissä toiminnoissa on laajoja tulonjako- ja ulkoisvaikutuksia, jotka yksityisen yrityksen toiminnassa eivät tule tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon otetuiksi.

Valtion rooli on hoitaa niitä yhteiskunnallisesti tärkeitä tehtäviä, joista yksityiset yritykset eivät voi vastata. Tällöin suppeasti ymmärretty tehokkuus ei ole toiminnan arvioinnin järkevä kriteeri. Julkisen vallan etu on juuri siinä, että sen ei ole pakko ajatella vain toiminnan tehokkuutta suppeassa mielessä. Sen on pohdittava toiminnan tavoitteita laajemmin, usein ristiriitaisia näkökohtia keskenään painottaen. Tähän ei yksityisen yrityksen voiton tavoittelun painottaminen sovi; julkisen toiminnan kenties paradoksaaliselta tuntuva etu on, että sen ei tarvitse maksimoida voittoa. Siksi yksityisten yritysten ja valtion yhtiöiden tai viranomaistahojen vertailu on usein harhaanjohtavaa. Toiminnan kustannustehokkuuden puute ei ole heikkous, jos samalla voidaan paremmin kantaa huolta esimerkiksi heikossa asemassa olevien erityisryhmien hyvinvoinnista.

Tämä ei ole este sille, että joitakin toimintoja yksityistetään tai että julkisen tehtävien hoidossa hyödynnetään yksityisen sektorin kilpailun alaista toimintaa, mutta ulkoistamisen puitteet on harkittava tarkkaan. Yksityinen sektori on tyypillisesti nopeampi reagoimaan uusiin teknologisiin mahdollisuuksiin, koska yksityisillä toimijoilla on voittomotiivin takia vahva kannustin pyrkiä omaksuma uusia tehokkaita toimintatapoja nopeasti. Yksityisen sektorin organisaatioita on myös helpompi muokata uuteen uskoon kuin julkisen sektorin yksiköitä. Myös tämä edistää uuden teknologian hyödyntämistä.

Julkisen sektorin johtaminen on varsin toisenlaista kuin yrityksen kohdalla. Yrityksen toimivan johdon valtuudet ovat varsin laajoja, kunhan omistajien tuki on varmistettu. Yrityksen käyttäytymistä kontrolloivat kuluttajat ja toisia tuotteita tarjoavat kilpailijat sekä vaihtoehtoja omaavat työntekijät. Jos tarjolla on vaihtoehtoja ja asiakkailta on va-

⁴⁵ Andersen et al.: The Nordic Model (luku 8), ETLA 2007.

linnanvapaus, voi kilpailun yleensä olettaa johtavan tehokkaaseen tulokseen. Markkinatalouden peruskiviä ovat valinnanvapaus ja siitä johtuva kilpailu sekä omistusoikeus.

Valtion kohdalla demokraattinen legitimitetti vaatii, että hallitus nauttii parlamentin ja sen kautta kansalaisten luottamusta. Vallankäyttö edellyttää usein vaikeasti sovittavia kompromisseja. Niiden aikaan saaminen voi olla aikaa vievää eikä ole takeita siitä, että lopputulos olisi kovinkaan tyydyttävä. Äänekäs kritiikki on osa demokratian pelisääntöjä. Harva kuitenkaan halajaa demokratian vaihtoehtoja.

Kaiken kaikkiaan on syytä alleviivata kolmea johtopäätöstä. Ensinnäkin julkisella vallalla ja yksityisillä yrityksillä on erilaiset tehtävät. Julkinen ja yksityinen toiminta eivät ole toistensa vaihtoehtoja vaan ne täydentävät toisiaan. Valtio määrittää yksityisen toiminnan puitteet ja huolehtii niistä tehtävistä, joissa ulkoisvaikutukset ovat sen luonteisia, että niitä on yritysten toiminnassa vaikea ottaa huomioon.

Toiseksi julkisessa toiminnassa on vaikea yltää kustannustehokkuuteen. Tehokkuutta voidaan monessa tapauksessa parantaa teknologiaa hyödyntämällä. Laajan tai moniulotteisen tavoitefunktion takia on sen sijaan vaikea ottaa oppia yksityisten yritysten toiminnasta. Voiton maksimointi ei kelpaa julkisen palvelutuotannon ohjausnuoraksi.

Kolmanneksi, julkinen toiminta on kallista tai se vaatii paljon resursseja, minkä takia julkiseen toimintaa tulee nojautua vain silloin kun tarve siihen on erityisen suuri. Tämä näkökohta on syytä ottaa huomioon pohdittaessa yksityisen ja julkisen toiminnan rajanvetoa nopean valtion velkaantumisen oloissa.

Markkinatalouden etuja on, että siinä osapuolilla on vahvat kannustimet sopeutua olosuhteiden muuttuessa. Laajan hyvinvointivaltion omaavan yhteiskunnan kohdalla tilanne on toinen. Kattava sosiaaliturva suojaa kansalaisia kriisin aiheuttamia kolhuja vastaan hyödyntämällä valtion luottokelpoisuutta. Turvan oloissa ei välttämättä synny spontaanisti koko kansantalouden tasolla sopeutumista uusiin oloihin. Laajan hyvinvointivaltion oloissa kohdistuu poliittiseen päätöksentekojärjestelmään erityisen suuria vaatimuksia.

Koronakriisin myötä heikkenevä julkisen talouden rahoitustasapaino pakottaa miettimään julkisen vallan roolia. Nykyisen laajuiset tehtävät edellyttäisivät selvästi suurempaa verorasitusta, jos palvelujen tuotannon tehokkuus ei olennaisesti nouse tai yksityisen sektorin luoma kantokyky nouse.

Verotuksen taso on toisaalta Suomessa korkea, maailman kärkijoukkoon kuuluva, joskaan ei aivan korkein. Tämä vaikeuttaa verotuksen kiristämistä, etenkin siltä osin kuin

veropohja liikkuu helposti valtionrajojen yli. Merkittävä osa verotuksesta kohdistuu lisäksi tavalla tai toisella työhön. Sen verotuksen kiristäminen ei ole houkuttelevaa, kun toisaalta työllisyysasteen mataluus on yksi huonon julkisen talouden syy. Veropohjissa on toisaalta aukkoja ja on myös veromuotoja jotka haittaavat taloudellista toimintaa keskimääräistä vähemmän. Näyttääkin ilmeiseltä, että siltä osin kuin hyvinvointivaltion rahoituspulmaa pyritään ratkaisemaan verotusta kiristämällä huomio tulisi kiinnittää näihin vähän vääristäviin veroihin ja veropohjan aukkoihin.⁴⁶

Julkisen sektorin koko ja siten myös verorasituksen taso ovat luonnollisesti poliittisen valinnan kysymyksiä. On kuitenkin epäuskottavaa, että kriisin myötä paheneva julkisen talouden kestävyysvaje voitaisiin ratkaista verotusta kiristämällä, vaikka sellaiseenkin on nähdäksemme turvauduttava.

Tämä pakottaa pohtimaan myös julkisen vastuun rajoja: mistä asioista vastuu kuuluu valtiolle ja muille julkisen sektorin osille ja missä määrin. Taloustieteen näkökulmasta tärkeä kriteeri on se, missä julkiselle vastuunkannolle ei ole hyvää vaihtoehtoa.

Tätä rajankäynnin tuskaa luonnollisesti helpottaa, jos yksityisen sektorin kokoa kyetään kasvattamaan korkeammalla työllisyydellä ja paremmalla tuottavuudella sekä julkisen palvelutuotannon tehokkuutta lisäämään. Valitettavasti myös tämä on kaikkea muuta kuin helppoa.

⁴⁶ Timo Viherkenttä tarkastelee liitteenä olevassa muistiossa erilaisia verotuksen kehittämisen mahdollisuuksia (liite 12): <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4>

8 Talouspolitiikan strategia

Koronakriisin talouspolitiikka voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen: (1) vahinkojen minimointi epidemian kontrolliin saamisen aikana, (2) kysyntää tukeva finanssipolitiikka rajoitusten purkamisen jälkeen ja (3) talouden vaurioiden korjaaminen ja julkisen talouden vakauttaminen kriisin jälkeen. Näistä vaikein on kolmas vaihe, koska se edellyttää ”niukkuuden jakamista” menoja leikkaamalla ja veroja korottamalla sekä toteuttamalla osin epäsuosittuja rakenneuudistuksia. Mittakaava on vaativa mutta ei kuitenkaan ylivoimainen ja kriisikokemus voi osaltaan auttaa yhteisymmärryksen saavuttamista tarpeellisten toimien toteuttamisesta.

8.1 Lähtökohta ja kolme vaihetta

Talousstrategian lähtökohdaksi otamme epidemian pitämisen kurissa niin, että laajoista talouden rajoitustoimista voidaan asteittain luopua. Tämä edellyttää tehokasta testaus-, jäljitys-, eristämisen- ja hoitotoimintaa, sekä suojavaikojen käyttöä ja turvallisten käytäntöjen omaksumista työpaikoilla ja muussa jokapäiväisessä kanssakäymisessä. Näihin erilaisiin suojaustoimiin uhratut voimavarat ovat selvästi pienemmät kuin menetykset, jotka syntyvät pitkäaikaisiksi jäävistä laajoista rajoitustoimista ja pelosta. Rajoitusten purkamisessa voidaan edetä vain sitä mukaa kuin suojaustoimet riittävät epidemian kurissa pitämiseen. Nykyisiä suojaustoimia on vahvistettava rajoitusten merkittävän purkamisen mahdollistamiseksi.

Talouspolitiikan seuraavat vaiheet voidaan käsitteellisesti kolmeen osaan, vaikka ajallisesti ne osin limittyvätkin toisiinsa.

Epidemian kontrolliin saamisen vaiheessa talouspolitiikan ensisijainen tehtävä on pyrkiä minimoimaan vahingot, jotka terveydellisistä syistä välttämättömät rajoitustoimet ja epidemiaan liittyvä pelko aiheuttavat taloudelle. Tämä koskee ennen kaikkea yritysten ja yrittäjien kykyä selviytyä toimintakykyisinä, ”talvehtia” epidemian akuutin vaiheen yli, ja sen välttämistä, että lomautukset ja irtisanomiset heikentäisivät pahoin ihmisten kiinnittymistä työelämään. Tässä vaiheessa olennaista on paitsi tukitoimien nopeus ja riittävyys myös niiden tehokas kohdentuminen, ts. varojen haaskaamisen ja tukitoimien aiheuttamien vääristymien välttäminen. Tämä vaihe on nyt menossa.

Toisessa vaiheessa, kun kotimaiseen toimeliaisuuteen kohdistuvia rajoitustoimia voidaan lieventää, talouspolitiikan painopiste siirtyy kysyntää tukeviin finanssipolitiikan toimiin. Tämä tarkoittaa päätösperäistä elvytystä. Näiden toimien osalta olennaista on oikea ajoitus, mitoitus ja kohdennus. Mitoitukseen vaikuttaa paitsi lähtötilanne, myös arvio siitä, millaisia pysyvän luonteisia muutoksia kriisi aiheuttaa Suomen talouteen.

Talouspolitiikan kolmas vaihe koskee talouteen syntyneiden vaurioiden korjaamista ml. erityisesti julkisen talouden vakauttamista. Jos kriisin kaksi ensimmäistä vaihetta jäävät lyhyiksi, eikä talouteen ja yhteiskuntaan laajemmin synny merkittäviä pitkäaikaisia vaurioita, tehtävä liittyy lähinnä siihen, että kriisin myötä syntyvä lisääntynyt julkinen velka kyetään hoitamaan. Tämä vaatii jonkin verran vahvempaa julkisen talouden perusjäämää kuin aiemmin oli järkevää tavoitella. Kyse ei sellaisenaan ole kovin vaativasta tehtävästä, jos reaalikorko pysyy pitkän aikaa matalana, kuten on syytä olettaa. Asiaa auttaa, jos Suomi pystyy pitämään kiinni uskottavuudestaan julkisen talouden vastuullisena hoitajana. Talouspolitiikka ei ole helppoa tässäkin tilanteessa, kun julkisessa taloudessa on jo ennen kriisiä ollut merkittävä kestävyysvaje. Lisätaakka on kuitenkin pieni ja suurimmaksi ongelmaksi jää se, että korkeamman velkataakan oloissa julkisen talouden kyky puskuroida tulevia talouskriisejä on heikompi. Talous jää haavoittuvammaksi.

Jos sen sijaan kriisi heikentää pidempiaikaisesti talouden suorituskykyä, potentiaalista tuotantoa ja erityisesti alentaa työllisten osuutta väestöstä, Suomen kyky huolehtia hyvinvointilupauksestaan kansalaisille heikkenee selvästi ennen kriisiä vallinneesta tilanteesta. Tämä ilmenee julkisen talouden alijäämien pitkäaikaisena kasvuna ja jo ennestään merkittävän kestävyysvajeen selvänä kasvuna sekä tästä aiheutuvana paineena julkisten palveluiden ja turvaverkkojen heikentämiseen.

Toisaalta tällaisen pitkittyneen kriisin tapauksessa tarve julkisen vallan toimille hyvinvoinnin turvaamiseksi lisääntyy ainakin joksikin aikaa: pitkäaikaiset eristystoimet, työttömyys sekä perusterveydenhuollon ja sosiaalisen tuen heikentyminen aiheuttavat ongelmia, joiden hoito vaatii voimavaroja. Talouspolitiikan tehtävä tällaisessa tilanteessa on paljon vaativampi: tarvitaan merkittäviä sopeutustoimia ja toisaalta rakenteellisia toimia, joilla sopeuttamistarvetta pystytään pienentämään. Viimeksi mainitut tarkoittavat toimia, joilla työllisyysaste kyetään pitämään kestävästi korkealla tasolla ja työn tuottavuus kehittyä hyvin.

Taluskriisin suuruus ja seuraukset ovat vielä epäselviä. Mielestämme on kuitenkin realistista lähteä siitä, että Suomen talouskasvu heikentyy merkittävästi pidemmäksi aikaa ja myös uuden globaalin finanssikriisin ja euroalueen syvän taantumman riski on merkittävä. Tällaisissa oloissa Suomen julkisen velan suhde bkt:hen jatkaa kasvuaan

koko 2020-luvun ja ylittää 100%. Tämän vuoksi **talouspolitiikassa tarvitaan elvytystoimien rinnalle suunnitelma toimista julkisen talouden sopeuttamiseksi ja sopeuttamistarpeen vähentämiseksi rakenneuudistuksilla**. Tällaisten toimien tarve on sitä suurempi, mitä suurempaan velkataakkaan kriisin hoidon ja elvytyksen vaiheissa ajaututaan.

Sopeutustoimet on järkevää jaksottaa usealle vuodelle, jolloin niiden vaikutus näkyy vasta ajan mittaan. Samoin parhaatkin työllisyyttä ja tuottavuutta kohentavat toimenpiteet vaikuttavat näkyvät täysimittaisesti vasta vuosien päästä. Tästä seuraa politiikan uskottavuusongelma, joka on sitä hankalampi, mitä suurempaan velkaantumista lisäävään elvytyspanostukseen päädytään.

Tästä syystä on tärkeää, että samalla kun päätetään merkittävistä talouden elvyttämiin tähtäävistä ratkaisuksista, määritetään myös sopeutuksen ja työllisyyttä ja tuottavuutta vahvistavan politiikan tavoitteet. Uskottavuus vaatii myös sitä, että nämä linjaukset kyetään täsmentämään ja niiden toimeenpano aloittamaan mahdollisimman pian kuluvalla hallituskaudella.

8.2 Yritysten tukeminen pitkittyvän kriisin oloissa

Yrityssektorin toimintaedellytysten tukeminen on ollut keskeinen osa kriisin alkuvaiheen talouspolitiikkaa. Tuesta valtaosa on ollut erimuotoista maksuvalmiuden helpottamista. Suoraa tukea on myönnetty toistaiseksi lähinnä Business Finlandin, ELY-keskusten ja kuntien kautta. Lisäksi Teollisuussijoitus on käynnistänyt pääomasijoitusohjelman ja valtio on ilmoittanut pääomittavansa pääosin omistamaansa Finnairia. Ravintoloille on lisäksi päätetty luoda oma tukiohjelma.

Toteutetut tukiratkaisut ovat olleet hyödyllisiä. Ne eivät mielestämme kuitenkaan riitä. Tarvitaan yleisempi, nopeasti kaikkien toimialojen yritysten kannattavuutta tukeva järjestelmä. Tuen tavoitteena on konkurssien estäminen jakamalla väliaikaista suoraa tukea yrityksille, jotka ovat kärsineet pahiten koronaepidemiasta. Ehdotuksen mukaan tuki kohdistettaisiin pienien ja keskisuurten yritysten sellaisten kustannusten kattamiseen, joita yrityksen on vaikea sopeuttaa lopettamatta toimintaansa kokonaan. Tuki perustuisi osin myös yritysten palkkakustannuksiin ja pyrkisi tätä kautta ylläpitämään työllisyyttä kriisin aikana. Tämän suuntaisia ratkaisuja ollaankin hakemassa.

Jos kriisi hellittää lähikuukausina, määräaikaisista tukitoimista voidaan luopua ainakin pääosin syksyyn mennessä ilman, että tilalle tarvitaan uusia toimia. Osana julkisen talouden tulevaa sopeuttamista on pikemminkin etsittävä tapoja vähentää yritystukia.

Kriisin pitkittyessä tilanne muuttuu. Tuen tarve ei poistu, mutta laaja-alainen tuki tulee tällöin liian kalliiksi. Yrityskentän on pakko sopeutua muuttuneeseen tilanteeseen. Viranomaisten on pakko arvioida, minkä yritysten konkurssit aiheuttavat muun yhteiskunnan kannalta suurimpia tappioita menetetyt tuotannon tai työllisyyden kautta ja kohdistaa yhteiskunnan tukea näihin kriittisiin yrityksiin. Yritysten tilanne voi olla vaikea myös toiminnan uudelleen käynnistyessä ja tämän vaiheen nopeuttaminen voi vaatia uusia tukimalleja.

Työryhmän esittämä tukimalli ei myöskään sovi suurten yritysten tukemiseen. Yli 100 hengen yrityksissä yrityskohtaisen tuen pitäisi olla huomattavan suuri ollakseen vaikuttava. Tällöin on kustannustehokkuuden takia tärkeää arvioida tuen tarvetta yrityskohtaisesti erikseen. Tällaisten yritysten rajoitetun lukumäärän takia tällaiseen yrityskohtaiseen arviointiin on myös käytännössä paremmat mahdollisuudet.

Keskisuuret yritykset (100–250) muodostavat erityisen tärkeän ryhmän. Näitä yrityksiä on Suomessa perinteisesti liian vähän. Samalla niissä on joukko yrityksiä, joilla on potentiaalia kasvaa merkittäviksi kansainvälisiksi yrityksiksi. Osa näistä yrityksistä saa rahaa markkinoilta. Teollisuussijoitus on myös valmistamassa ohjelmaa, jolla voitaisiin pääomittaa tämän suuruusluokan yrityksiä.

Työryhmällä ei ole tarjota mallia keskisuurten teollisuusyritysten tukemiseksi. Tämän yritysjoukon tukemiseen ei myöskään välttämättä sovi vain yksi malli. Tukitarvetta tulisi selvittää alakohtaisesti. Tukitarve voi myös olla hyvin erilainen kansainvälisille markkinoille pyrkiville kasvuyrityksille kuin vakiintuneille kotimarkkinayrityksille. Tämä vaatii syvällisempää pohdintaa. Keskeinen ongelma on epävarmuus kriisin kestosta. Kriisin kestolla on kuitenkin suuri merkitys sille, millaiset yritykset joutuvat vaikeuksiin.

Jotta tällaisten yritysten tukitarpeet pystyttäisiin määrittämään, ehdotamme uuden tähän kysymykseen keskittyvän asiantuntijaryhmän perustamista. Ryhmän tehtävä olisi miettiä, millä tavalla ja mitä instrumentteja ja tahoja käyttäen voitaisiin varmistaa arvokkaan henkisen- ja organisaatiopääoman säilyminen kriisin läpi.

8.3 Finanssipoliittinen elvytys kriisin akuutin vaiheen jälkeen

Kuten edellä todettiin (luku 6), kriisin hellittäessä on tarvetta finanssipoliittiseen elvytykseen. Elvytyksen aika ei kuitenkaan ole nyt vaan vasta kun talouden toimintaa es-tävät tärkeimmät rajoitteet on voitu poistaa ja epidemiaa koskeva pelko alkaa hellittää. Olettaen, että nämä ehdot täyttyvät kuluvan vuoden mittaan, vuoden 2021 budjetin tu-lisi olla elvyttävä. Joitakin elvytystoimia voi harkita jo loppukesän aikana, jos rajoitus-ten poistamisessa on riittävästi edetty. Kuntien tukeminen valtionapuja lisäämällä on joka tapauksessa tarpeen jo kuluvan vuoden aikana sekä kuntien verokertymän supis-tumisen että palvelutarpeiden kasvun takia.

Finanssipoliitiikan elvytyksen tulee olla mitoitukseltaan kohtuullisen suuri, vähintään pari prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. On ensiarvoisen tärkeää, että el-vytys kohdennetaan siten, että sillä tuetaan sekä kotimaisen kysynnän ja tuotannon vilkastumista lyhyellä aikavälillä että talouden suorituskykyä pitkällä aikavälillä. Tämä ei puolla verotuksen yleistä keventämistä tai tulonsiirtojen ja etuuksien lisäämistä.

Lupaavimmat mahdollisuudet kysynnän ja pitkän ajan kasvun samanaikaiseen vahvis-tamiseen löytyvät investoinneista yhteiskunnan perusrakenteisiin, ”infraan”. Kyse voi olla tie- tai ratahankkeista tai muusta julkisesta rakentamisesta. Suurten ratahankkei-den käynnistäminen vie siinä määrin aikaa, etteivät sovellu nopeasti käynnistettävään elvytykseen. Tieverkoston kunnostus on tässä suhteessa hyödyllisempi kohde.

Rakennusala on suoraan ja välillisesti tärkeä työllistäjä, ja ala voi piankin kohdata vai-keuksia. Valtio voi eri keinon tukea asuntorakentamista kasvukeskusten asuntopulan helpottamiseksi. Myös korjausrakentamisen määräaikainen tukeminen voisi lisätä työ-lisyyttä rakennusalalla. Meillä on verraten hyviä kokemuksia määräaikaisesta korjaus-rakentamisen tuesta sekä 1990-luvulta että vuosilta 2009–2010. Myös julkisten tilojen korjaushankkeiden aikaistaminen, mikäli niiden suunnittelu on edennyt riittävän pit-källe, on luonteva elvytystoimi.

Rakentamisen näkymien tukemiseksi voisi harkita myös lainsäädäntömuutoksia, esim. yksityisen kaavasuunnittelun mahdollistamista kaavoituksen nopeuttamiseksi. Kaavo-ten valmistelun päätöksentekoa varten täytyy tuki kuulua viranomaisille. Edelleen voisi joustavoittaa rakennusten käyttötarkoituksen muuttamista, mikä pääkaupunkiseudulla ja muissa kasvukeskuksissa voisi käynnistää vapaan toimistotilan muuttamista asun-totarkoituksiin. On syytä olettaa, että kriisin tuoma lisä etätöiden tekemiseen jää osin pysyväksi. Tämä vähentää toimistotilan tarvetta ja vapauttaa siten näitä tiloja asuin-käyttöön. Tämä mahdollisuus on syytä käyttää hyväksi.

Investoinnit ympäristö- ja ilmastopolitiikan edistämiseen sekä energiatehokkuuden lisäämiseen ovat luonteva elvytykskohde, onhan näihin suuri tarve joka tapauksessa. Olennaista on, että valitut ”vihreän elvytyksen” toimet ovat vaikuttavia ja siten käynnistettäviä, että ne tukevat talouden toimintaa riittävän nopeasti. Sekä työllisyyttä että puhdasta ympäristöä voi tukea mm. panostamalla asumisen energiatehokkuuden parantamiseen ja rakennusten lämmitystaparemontteihin sekä päästöttömän liikenteen infrastruktuuriin.⁴⁷ Muita vihreän elvytyspaketin osia löytyy kunnallisista raideinvestoinneista ja uusiutuvan energian edistämisestä sekä sähkön jakelua tehostavista verkkoinvestoinneista. Vihreä elvytys tarjoaa kaiken kaikkiaan mahdollisuuksia sekä ympäristöpolitiikan edistämiseen että työllisyyden tukemiseen.

Palkkatukea on Suomessa käytetty lähinnä pitkäaikaistyöttömien ja nuorten työllistymisen edistämiseksi. Vallitsevassa tilanteessa voisi harkita tilapäistä palkkatuen käytön laajentamista korkeaksi nousseen työttömyyden alenemisen nopeuttamiseksi. Verotuksen keventäminen on vähemmän tehokas kysynnän elvytyksen keino. Tarvittaessa voitaisiin yksityistä kulutusta kuitenkin melko nopeasti tukea arvonlisäverokannan tilapäisellä alentamisella. Alennus voisi jonkin verran aikaistaa yksityisen kulutuksen kasvua. Toimenpiteen on pakko olla tilapäinen, mutta se voisi toimia juuri tällaisena hyvin, etenkin jos samalla todetaan, että arvonlisäverotuksen selvä kiristäminen tulee myöhemmin olemaan osa julkisen talouden tasapainottamisen politiikkaa.

On myös olemassa sellaisia pysyvien menojen lisästarpeita, joiden ajoittamisessa on hyvä ottaa suhdannenäkökulma huomioon. Tämä koskee esimerkiksi lapsipolitiikan, koulutuksen ja tutkimuksen rahoitusta, mutta myös riskirahoitusta aloittaville kasvuhakuisille yrityksille. Hyvin käytettyinä tällaisilla panostuksilla on merkittävä vaikutus pidemmän ajan kasvuun sekä tuottavuuden että työllistymisedellytysten paranemisen kautta. Panostukset tällaiseen uuden luomiseen vahvistavat tulevaisuudenuskoa, minkä merkitystä ei ole syytä aliarvioida. Siinä määrin kuin näihin voidaan kohdentaa lisää voimavaroja, ja suunnitelmat perustelluista lisäyksistä ovat olemassa, lisäpanostus on hyvä ajoittaa jo vuoteen 2021.

Elvytys on parasta rahoittaa lähtökohtaisesti velanotolla. Hallitusohjelmassa valtion omaisuuden myynnillä on ollut tarkoitus rahoittaa ns. kertaluonteisia menoja. Alentuneiden osakekurssien ja todennäköisesti yhä pidempään matalien lainakorkojen oloissa osakemyynnit eivät lähiaikoina näytä järkeviltä. Tämä ei toki tarkoita sitä, että valtion tulisi pidättäytyä osakkeiden myynnistä, jos sille on valtion omaisuuden hoidon ja valtion tehtävien fokuosoinnin kannalta muuten hyvät perusteet.

⁴⁷ Markku Ollikainen ”Korona, ilmastotoimet ja vihreä elvytys”(liite 6):
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4>

8.4 Julkisen talouden sopeutus ja rakennepolitiikka

Kriisi köyhdyttää Suomea ja heikentää Suomen julkisen talouden tasapainoa keskipitkällä aikavälillä merkittävästi. Julkisen talouden kestävyysvaje, jonka perimmäisenä ajurina on väestön ikääntyminen, kasvaa samalla edelleen. Tämän vuoksi on välttämätöntä sopeuttaa julkista taloutta kansantalouden kantokykyä vastaavaksi selvästi enemmän kuin ennen kriisiä oli syytä arvioida. Sopeutus tarkoittaa menojen supistamista ja/tai verotuksen kiristämistä.

Sopeutustarpeen suuruus on epävarma. Muuttumattomilla talouden rakenteilla sen vähimmäissuuruusluokaksi on kuitenkin perusteltua asettaa 3–4 % bkt:sta. Tämä riittäisi todennäköisesti julkisen velan bkt-suhteen vakauttamiseen alle 90 prosenttiin 2020-luvulla ja hyvällä onnella saisi sen lievään laskuun. Sopeutus myös pienentäisi vastaavalla määrällä pitkän ajan kestävyysvajetta, vaikka se ei sitä riittäisi poistamaan. Julkinen talous jäisi tällaisenkin sopeutuksen jälkeen aikaisempaa selvästi haavoittuvammaksi tulevaisuuden sokeille.

Sopeutustarve pienenee, jos talouden kantokykyä pystytään nostamaan, ts. jos työssä olevien osuus väestöstä nousee ja työn tuottavuus paranee. Julkisen talouden kannalta työllisyysaste ja julkisesti rahoitetun palvelutuotannon tehokkuus ovat erityisen tärkeitä. Tämä tarkoittaisi sitä, että taloudessa päästään kestävästi paremmalle kasvu-uralle kuin talouspolitiikka-analyysimme pohjana ollut ”menetyn vuosikymmenen” skenaario on. Tämä on ilman muuta parempi vaihtoehto kuin sopeuttaminen menoja leikkaamalla tai veroja korottamalla.

Tällaisen rakennepolitiikan haaste kuitenkin on, että toimenpiteet vaikuttavat parhaimmillaankin hitaasti ja vaikutuksia on ennakolta vaikea täsmälleen arvioida. Tämän vuoksi on myös mahdollista, että epärealistisia rakennepoliittisia suunnitelmia voidaan käyttää tekosyynä välttää epäsuosittuja menojen leikkauksia tai verojen korotuksia. Näistä syistä on tärkeää, että talouden kantokyvyn parantamiseen ml. julkisen sektorin tehokkuuteen tähtäävät toimenpiteet linjataan selkeästi ja niitä ryhdytään toteuttamaan rivakasti.

Sopeutuksen optimaalisen aloitusajan ja vauhdin määrittäminen on vaikeaa. Sopeutusta ei tulisi aloittaa niin jyrkästi, että se tyrehdyttää toipumisen kriisin aiheuttamasta suhdannekuopasta. Toisaalta sopeutuksen lykkääminen lisää velkataakkaa koko ajan ja siten tulevaa sopeutustarvetta ja Suomen haavoittuvuutta uusille sokeille. Jälkimmäisille seikoille on mielestämme pantava paljon painoa. Tästä syystä sopeutuksen tulisi alkaa viimeistään vuonna 2023.

Täsmälliset linjaukset sopeutuksen mittakaavasta, ajoituksesta luonnollisesti myös sisällöstä edellyttävät huolellista harkintaa, jossa taloudellisen tehokkuuden ohella oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat ovat tärkeitä. Järkevät ratkaisut riippuvat luonnollisesti siitä, kuinka uskottaviin sopeutustarvetta vähentäviin rakenneuudistuksiin pystytään.

8.5 Poliittikkavalinnat vaativia

Sekä itse julkisen talouden sopeuttaminen että rakennepolitiikka, jolla pyritään nostamaan työllisyysaste kestävästi korkealle tasolle ja vahvistamaan tuottavuuden kasvua, ovat usealla tavalla vaikeita.

Ensinnäkään, kuten edellä on jo tullut ilmi, emme tiedä varmuudella, kuinka suuri sopeutustarve ja sen sopivin ajoitus loppujen lopuksi on. Talouskehitys on millä tahansa Suomessa toteutetulla politiikalla hyvin epävarma. Epävarmuus ei koske vain lähivuosia vaan myös keskipitkää ja pitkää aikaväliä. Tästä syystä sopeutusohjelmaan täytyy sisältyä korjausmahdollisuuksia, jotka eivät kuitenkaan saisi olla sellaisia, että ne asettavat ohjelman uskottavuuden kyseenalaiseksi.

Toiseksi, emme tiedä kovin hyvin, miten erilaiset toimet vaikuttavat työllisyyteen ja tuottavuuteen pidemmän päälle. Vakuuttavaa tutkimusnäyttöä on vain osasta mahdollisia politiikkatoimia. Pelkästään tällaisiin toimiin turvautuminen ei selvästikään riitä merkittäviin tuloksiin, olkoon kyse työllisyydestä tai tuottavuudesta. On pystyttävä päättämään myös epävarmoin vaikutuksiin pohjautuvista toimista; päättämättömyys on myös päätös.

Kolmanneksi, ympäristöön ja ennen kaikkea ilmastonmuutokseen liittyvät seikat asettavat aikaisempaa suurempia vaatimuksia talouden ohjaamiselle kestäväälle uralle. On ilmeinen vaara, että talouden ja hyvinvoinnin kriisissä näille pidemmän ajan hyvinvoinnin kannalta tärkeille seikoille pannaan liian vähän painoa.

Neljänneksi, epävarmuudesta huolimatta tarvittavan sopeutuksen mittakaava tarkoittaa, että pienet viilaukset eivät riitä. Menopuolella on tarve arvioida kriittisesti kaikkia isoja menoeriä, jotka ovat sosiaaliturva, terveys, koulutus ja elinkeinojen tuki. Julkisen sektorin tulot puolestaan koostuvat pääosin tulo- ja arvonlisäveroista sekä sosiaaliturvamaksuista ml. eläkemaksuista. Mikään näistä sopeutuskohteista ei ole helppo. Ongelmaa lisää se, että lähes kaikkien menokohteiden osalta on ainakin lyhytaikaisia menojen *lisä*spaineita. Samoin toimeliasuuden ja työllisyyden tukemiseksi on pikemminkin paineita *alenta*a joitain, lähinnä työtä rasittavia, veroja. Tällaiset menojen lisäykset ja verojen alennukset on luonnollisesti kompensoitava toisaalla.

Niin kriisi itsessään kuin myös sopeutustoimet ja rakennepolitiikka vaikuttavat eri ihmisiin hyvin eri tavoin. Koronakriisin erityispiirre on se, että suoja-toimista hyötyvät erityisesti ikääntyneet samalla kun taloudellinen ja osin sosiaalinen taakka kohdistuu pääosin nuorempiin ikäryhmiin. Eri ihmisten etujen painottaminen on keskeinen osa talouspolitiikan päätöksentekoa. Näin on politiikassa aina, mutta asian merkitys korostuu nyt, kun kyse on suurista muutostarpeista ja pääsääntöisesti ”niukkuuden jakamisesta” uusien, hyvinvointia välittömästi lisäävien asioiden sijasta.

Kriisikokemus voi kuitenkin helpottaa

Toisaalta kriisikokemus saattaa myös helpottaa yhteisymmärryksen löytämistä sopeutus- ja rakennepolitiikan kysymyksissä.

Iso kaikkia koskeva uhka on asettanut monet aiemmat kiistakysymykset uudenlaiseen perspektiiviin; ehkä ne eivät ole niin tärkeitä kuin aiemmin ajateltiin. Välttämättömyyden edessä on syntynyt uudenlaista yhteistyötä. Tästä ovat esimerkkejä työmarkkinajärjestöjen kyky nopeasti sopia lomautusten helpottamisesta ja työttömyysturvan vahvistamisesta ja toisaalta hallitus- ja oppositiopuolueiden laaja yksimielisyys kriisinhallintatoimien toimeenpanosta. Kokemus toimivasta yhteistyöstä lisää edellytyksiä löytää yhteisymmärrys myös jatkossa.

Kriisi saattaa myös muuttaa ihmisten arvoja ja asenteita tavalla, joka voi helpottaa tarpeellisten uudistusten toteuttamista. Kun pakon edessä on joutunut muuttamaan radikaalisti liikkumista, kuluttamista ja sosiaalista kanssakäymistä, on ehkä suurempi valmius hyväksyä muitakin muutoksia, jotka koetaan välttämättömiksi.

Kriisin myötä tutkimustiedon arvostus näyttäisi lisääntyneen kuten myös tieteeseen liittyvä ymmärrys siitä, että paraskin tieto on epävarmaa. Mikäli nämä käsitykset jäävät voimaan, ihmisten valmius hyväksyä tutkimustietoon perustuvia ratkaisuja lisääntyy silloinkin, kun ne ovat ristiriidassa omien ennakkokäsitysten kanssa. Samoin voi lisääntyä ymmärrys sitä kohtaan, että tiedon karttuessa politiikkaa on järkevää muuttaa. Korjausliikkeitä ei tulkita kyseenalaiseksi ”takinkääntämiseksi”, kuten usein on tapana.

Kun tarve sopeuttaa julkista taloutta on joka tapauksessa suuri, **on realismia lähteä siitä, että tarvitaan kaikkia pääratkaisuja: menojen leikkaamista, verotuksen kiristämistä ja työllisyyttä ja tuottavuutta tukevia toimia.** Tämän lähtökohdan tunnistaminen voi toisaalta helpottaa hyväksyttävien politiikkakokonaisuuksien muotoilua: sopeutumisen taakkaa voi olla helpompi jakaa, kun on selvää, että kaikkien on jollakin tavalla osallistuttava.

Keinot etsittävä pääosin tiedossa olevien asioiden joukosta

Niiden toimien joukko, joilla työllisyysasteen kestävä nousua ja tuottavuuden kasvua voidaan periaatteessa edistää, ei ole muuttunut kriisin myötä, eikä myöskään eri toimia koskeva epävarmuus. Yhtä lailla tieto siitä, miten erilaiset menoleikkaukset ja verojen korotukset kohtelevat eri ihmisryhmiä, on samanlainen kuin aikaisemmin.

Se, mikä on muuttunut, on kasvanut tarve saattaa julkinen talous sopusointuun kansantalouden kestokyvyn kanssa. Tämä tarkoittaa myös kasvanutta tarvetta kyetä päättämään politiikkalinjauksista päätöksenteon lykkäämisen sijasta. Kun ongelma on suuri ja pahenee ajan myötä, on kyettävä tekemään päätöksiä ymmärtäen, että niitä voi olla pianikin tarve muuttaa, kun tietoa kertyy lisää.

Talouden tehokkuutta ja julkisen talouden kestävyyttä parantavista toimenpide-ehdotuksista ei ole puutetta. Mm. valtiovarainministeriö, Suomen Pankki, OECD, IMF, EU-komissio ja Talouspolitiikan arviointineuvosto ovat esittäneet toistuvasti erilaisia ehdotuksia, jotka tähtäävät työllisyysasteen nostamiseen, tuottavuuden lisäämiseen ja erityisesti julkisen sektorin tehokkuuden lisäämiseen.

Politiikkakokonaisuudessa on kyse ison ”kipupaketin” laatimisesta, sekä meno- ja veropäätösten että rakennepoliittisten toimien osalta. Hyvä tulos edellyttää huolellista valmistelua, jossa taloudellinen tehokkuus on vain yksi näkökohta. Yhtä tärkeää on, että kokonaisuus koetaan oikeudenmukaiseksi. Tässä tarvitaan poliittista harkintaa.

Näistä syistä emme yritäkään tehdä mitään kokonaisesitystä tarvittavista toimista. Haluamme kuitenkin kiinnittää huomiota kolmeen osa-alueeseen siitä syystä, että kehkeytyvä kriisi korostaa eri tavoin näiden politiikka-alueiden merkitystä (Laatikko). Nämä osa-alueet eivät luonnollisestikaan kata kaikkia tärkeitä politiikka-alueita eikä niiden esille nostaminen tarkoita, että muut asiat, kuten julkisen palvelutuotannon tehostamisen tarve, voitaisiin sivuuttaa.

Kipupaketin vaatavuuden vuoksi hallituksen olisi hyvä luoda mahdollisimman selkeä prosessi, jossa aikaisessa vaiheessa määritellään tavoitteet eri osa-alueille (menot, verot, rakennetavoitteet) ja se millä tavalla ja millä aikataululla täsmällisemmät linjaukset valmistellaan ja miten toimeenpanossa edetään. Tämän prosessin tulisi olla hallituksen tiiviissä ohjauksessa samalla kun varmistetaan, että siinä hyödynnetään parasta saatavilla olevaa tutkimustietoa.

Mahdollisia politiikkalinjauksia kolmella alueella

Työmarkkinoiden toiminnan kehittäminen

Työllisyysasteen nousu pohjoismaiselle tasolle on julkisen talouden tilanteen takia entistäkin tärkeämpää hyvinvointivaltion rahoituspohjan turvaamiseksi. Tämän vuoksi tarvitaan työvoiman tarjontaa selvästi vahvistavia ja rakennetyöttömyyttä supistavia toimia. Sen ohella työmarkkinoiden mekanismeja on pyrittävä ohjaamaan sellaisiksi, että ne tukevat toteutunutta paremmin työllisyyden säilymistä mahdollisimman lähellä potentiaaliaan, kun talouteen kohdistuu erilaisia yritystason ja koko talouden tason sokkeja. Harkittavia asioita voisivat olla:

- työmarkkinoilta ennen eläkeikää vetäytymisen kannustien poistaminen ja työmarkkinoille tulon nopeuttamisen kannustaminen nykyistä paremmin
- työttömyysturvajärjestelmän ja toimeentulotukijärjestelmän muokkaaminen työn vastaanottamista vahvemmin kannustavaan suuntaan ottaen samalla huomioon, että turvan tarve on suurempi huonoissa kokonaistalouden oloissa kuin hyvissä oloissa
- aktiivisen työvoimapolitiikan tehostaminen niin, että se kohdistuu entistä selvemmin henkilöihin, joilla on suuri riski ajautua pysyvästi työelämän ulkopuolelle
- ulkomaisen työvoiman maahantulon esteiden vähentäminen ja sellaisten toimien vahvistaminen, joilla voidaan houkutella osaavaa työvoimaa sekä EU-alueelta että sen ulkopuolelta
- avoimen sektorin kilpailukyvyyn turvaamiseksi ns. Suomen mallin vakiintumista palkanmuodostuksessa mm. sen tukena toimivia instituutioita vahvistamalla
- paikallisen sopimisen ja työntekijöiden osallistumisen edistäminen niin, että palkkojen suurempi joustavuus tukee työllisyyden säilymistä korkealla tasolla talouden kohdatessa erilaisia sokkeja

Koulutus- ja innovaatiopolitiikka

Suomeen on syntynyt vahva innovaatioekosysteemi, jonka hyvä toiminta on välttämätöntä kyvylle hyödyntää uusia mahdollisuuksia. Kriisi uhkaa kuitenkin ekosysteemin toimintaa. Riskirahoituksen riittävyden varmistaminen vaatii tämän vuoksi erityistä huomiota. Julkisen talouden ahtaudesta huolimatta tarvitaan laajemminkin lisää panostuksia väestön osaamistason vahvistamiseen ja tutkimus- ja kehitystoimintaan. Rahoitusrajoitteen takia verorahoitus tulee kohdistaa erityisesti asioihin, joissa sille ei ole hyvää vaihtoehtoa. Samalla on edellytettävä tämän rahoituksen varassa olevilta toimijoilta suurempaa taloudellista tehokkuutta. Muilta osin olisi hyvä lisätä yksityistä rahoitusvastuuta. Harkittavia asioita voisivat olla:

- varhaiskasvatuksen ja peruskoulutuksen voimavarojen lisäys ja oppivelvollisuuden ikärajan nosto niin, että kaikille voidaan varmistaa toisen asteen koulutus
- korkeakoulujen aloituspaikkojen lisäys
- maltilliset lukukausimaksujen käyttöön ottaminen korkeakouluopetuksessa ja opintotukijärjestelmän muokkaus tämän edellyttämällä tavalla
- aikuiskasvatuksen toimintatavan ja voimavarojen muuttaminen niin, että se kohdentuu nykyistä enemmän heikosti koulutetuille
- Tutkimus- ja kehitys- ja innovaatorahoituksen lisääminen yritystoiminnan kehittämiseen ja ns. säilyttävien tukien vähentäminen

Veropolitiikka

Kun verotusta on osana sopeutusta tarpeen kiristää, verorakenteen tehokkuus on aikaisempaa tärkeämpi kysymys. Työllisyyskehityksen kannalta työn verotuksen kiristäminen on haitallisinta ja sitä tulisi välttää. Veromuutoksissa on toisaalta perusteltua kiinnittää aiempaa enemmän huomiota eri sukupolviin kuuluvien ihmisten kohtelun oikeudenmukaisuuteen. Harkittavia asioista voisivat olla:

- taloudellista toimeliaisuutta vain vähän vääristävien ja keskimääräistä varakkaampaan ja ikääntyneempään väestöön painottuvien kiinteistöverojen osuuden selvä kasvattaminen verotuksessa
- yritysverotuksen veropohjan aukkojen pienentäminen vähentämällä esimerkiksi listaamattomien yhtiöiden veroetua.
- fossiilisten polttoaineiden verotuksen kiristäminen edelleen
- arvonlisäveron nostaminen riittävien verotulojen aikaansaamiseksi, mieluummin alennettuja kantoja kuin yleistä tasoa korottamalla

On varauduttava huonompaankin vaihtoehtoon

Edellä tarkasteltu talouden sopeutumisen tarve perustuu oletukselle, että maailmantalous alkaa hiljalleen toipua loppuvuodesta ja että erityisesti euroalue välttää uuden finanssi- ja valtionvelkakriisin. Tällöin Suomikin pääsee vaatimattomaan kasvuun ensi vuodesta lähtien.

Ei kuitenkaan ole mitään takeita siitä, että näin käy. Monissa Euroopan maissa talouden syöksy kuluvana vuonna on ennusteiden mukaan Suomea pahempi. Lisäksi juuri samoissa maissa valtio on jo alun perin pahoin velkaantunut ja pankkijärjestelmä huonommalla tolalla kuin Suomessa. Myös poliittisen järjestelmän toimintakyky on kyseenalainen. Aiemmat kriisiepisodit osoittavat, että epäluottamuksen kierre voi haavoittuvissa talouksissa syventyä nopeasti. Tällaisista maista Italia on kooltaan lisäksi niin suuri, että sen horjuminen heikentää koko euroalueen taloutta merkittävästi. Maa on liian suuri päästettäväksi kaatumaan mutta myös liian suuri pelastettavaksi.

Jos Euroopan tilanne äityy akuutiksi kriisiksi, kriisi tuntuu Suomessa monen kanavan kautta: vientimarkkinoiden sukelluksena, rahoituksen välityksen häiriytymisenä, euroalueen ja EU:n poliittisena kriisinä. Tällaisissa oloissa monet asiat on ajateltava aivan uudella tavalla. ”Kipupakettiin” tulee aivan uudenlainen vaikeuskerroin. Ilman eurokriisiäkin tilanne voi mutkistua pahoin, jos epidemiassa syntyy vahva uusi aalto esimerkiksi ensi talvena.

Kehitys voi toki yllättää myös positiivisesti. Tämän ”riskin” kanssa on kuitenkin paljon helpompi elää. Ikävistä asioista eroon pääseminen ei ole koskaan vaikeaa.

Suomella on kuitenkin selvinnyt aiemminkin, kun on ollut pakko

Suomi on kansainvälisissä vertailuissa todettu yhdeksi maailman toimivimmista yhteiskunnista. Kansalaiset luottavat toisiinsa ja valtion instituutioihin. Hallinto toimii tehokkaasti ja tasapuolisesti. Suomi noteerataan korkealle tieto- ja innovaatioyhteiskuntana.

Meillä on näyttöä kyvystä selvitä suurista sokeista, ja vaikka virheitä on tehty, niistä on pyritty oppimaan. Yhteiskunnan eheytyminen ja talouden toipuminen sisällissodasta sekä selviytyminen toisesta maailmansodasta ja sen jälkeinen nousu muihin Pohjoismaihin verrattavaksi hyvinvointivaltioksi ovat kauempia esimerkkejä nousuista hyvin vaikeista lähtökohdista.

1990-luvun lama oli poikkeuksellisen syvä millä tahansa mittapuulla. Talous kuitenkin saatiin nopeasti vahvaan kasvuun ja Suomesta kehkeytyi tietoon perustuvan innovatiivisen talouden mallimaa. Toisaalta meille syntyi vain hitaasti sulanut pitkäaikaistyöttömyys ja laman aikaan työmarkkinoille tulleiden tulokehitykseen on jäänyt pitkäaikainen laahus. Tuloerot kasvoivat, vaikka pysyivätkin kansainvälisesti vertaillen pieninä.

Sekä sotien että 1990-luvun laman yhteinen piirre on kriisin syvyys. Oli jokseenkin kiistatonta, että politiikassa on pakko tehdä isoja muutoksia. Vuonna 2008 alkanut pitkä taantuma oli tässä suhteessa erilainen. Rahoitusmarkkinat eivät pakottaneet dramaattisiin poliittikkamuutoksiin, eikä kriisitietoisuus syntynyt itsestään. 1990-luvun kokemuksen nojalla kiinnitettiin paljon huomiota työttömyyden ja tuloerojen kasvun torjumiseen. Tulokset olivat tässä suhteessa varsin hyviä, mutta toisaalta talous sopeutui sokkeihin hitaasti ja tuotannon menetykset sekä julkisen talouden heikkeneminen muodostuivat suuriksi.

Koronakriisi on dramaattinen poikkeama normaalista, alkusyynsä takia jopa 1990-luvun lamaa enemmän. Poliittiset päättäjät ovat joutuneet turvautumaan aivan poikkeuksellisiin toimiin epidemian kuriin saamiseksi ja yritysten ja kansalaisten taloudelliseksi suojaamiseksi. Näillä toimilla on ollut kansalaisten laaja tuki. Yksittäiset ihmiset, yritykset ja muut yhteisöt ovat olleet aloitteellisia ja osoittaneet suurta innovatiivisuutta ongelmien ratkaisemiseksi. Epidemian hallintaan saamisen osalta tulokset ovat erinomaisia. Seuraavat askeleet eivät ole yhtä helppoja. Aiempien saavutusten välillä onnistumisen ei kuitenkaan pitäisi olla ylivoimaista.

Liitteet

Liitteet ovat työryhmän eri asiantuntijoilta pyytämiä muistioita ryhmän työn tueksi. Muistioita esitetyt näkemykset ovat kirjoittajien omia, eikä ryhmä ole ottanut niihin kantaa.

Liite 1: Ali-Yrkkö ja Kuusi

Liite 2: Baldwin (eng)

Liite 3: Baldwin (fin)

Liite 4: Kaitila ja Lehmus

Liite 5: Mäki-Fränti ym.

Liite 6: Ollikainen

Liite 7: Ollila

Liite 8: Pohjola

Liite 9: Saari

Liite 10: Suomen Pankki

Liite 11: Työryhmä

Liite 12: Viherkenttä

Liite 13: VM1

Liite 14: VM2

Liitteet osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-898-4>

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-287-898-4 PDF

ISSN: 2490-0966 PDF