

24.9.2020

Suomen talouspolitiikka koronakriisissä

1 JOHDANTO

Koronavirusepidemia alkoi Kiinan Wuhanista joulukuussa 2019 ja levisi nopeasti maailmanlaajuisesti pandemiaksi. Suomessa tartunnat lähtivät nopeaan kasvuun maaliskuun alussa, minkä seurauksena hallitus julisti poikkeustilan 16. maaliskuuta. Seuraavana päivänä asetettiin voimaan valmiuslaki, jonka voimassaolo päättyi kolme kuukautta myöhemmin, kun hallitus arvioi, että epidemia on hallittavissa viranomaisten normaalein toimivaltuuksin. Epidemian seurauksena Suomessa asetettiin merkittäviä rajoitteita muun muassa liikkumiseen, kokoontumiseen ja tiettyjen alojen yritysten toimintaan. Rajoitustoimista ja epävarmuuden kasvusta aiheutui taloudelle suuri negatiivinen shokki (sekä tarjontaan että kysyntään), jonka vaikutuksia on pyritty lieventämään talouspolitiikan keinoin.

Koronakriisillä tulee olemaan talouspoliittisista tukitoimista huolimatta merkittävä vaikutus Suomen talouteen: Valtiovarainministeriön (2020) kesäkuun ennusteen mukaan bruttokansantuote tulee laskemaan tänä vuonna noin 6 prosenttia ja julkisen talouden alijäämä kasvaa yli 8 prosenttiin. Tämä aiheuttaa tarpeen merkittäville elvytystoimille kriisistä toivuttaessa. Suomen kannalta tilanteen haastavuutta lisää julkisen talouden kestävyysvaje, jota edistää väestön ikääntyminen. Vihriälä ym. (2020) painottavatkin raportissaan, että elvytyksen yhteydessä on tehtävä selkeä suunnitelma siitä, miten julkisen velan BKT-suhde saadaan vakautettua 2020-luvun aikana. Myös Talouspolitiikan arviointineuvosto (2020) korosti kyseisen suunnitelman tärkeyttä jo ennen koronakriisiä vuoden 2019 raportissaan.

Tämän raportin tarkoituksena on tarkastella Suomen talouspoliittisia tukitoimia koronakriisin aikana ja verrata niitä muissa maissa tehtyihin toimiin. Tukitoimien tarkastelussa tavoitteena on luoda kattava yleiskuva Suomessa koronakriisin aikana käytetyistä talouspoliittisista tukikeinoista ja keskustella niistä tehdyistä havainnoista. Kansainvälisessä vertailussa puolestaan keskitytään erityisesti muiden Pohjoismaiden tukitoimiin, mutta mielenkiintoisia huomioita nostetaan esiin myös ympäri maailman. Raportin lopussa tehdään katsaus tilastoihin, joiden perusteella kriisin aikaista talouspolitiikkaa voidaan alustavasti arvioida.

Talouspoliittisten tukitoimien tarkasteluun liittyy monia haasteita, joista merkittävimmät on syytä mainita tässä. Ensinnäkin, tukitoimien välittymiskanavat voivat olla hyvin erilaisia: osa toimista pyrkii esimerkiksi lisäämään yksityisen sektorin luotonantoa, kun taas osa on suoria tulonsiirtoja. Tämä johtaa myös siihen, että tukitoimien vaikutukset valtion budjettiin ovat erilaisia, ja arvioita niiden kokonaismäärästä on hankalaa esittää. Oman haasteensa tarkasteluun tuo myös se, että suuri osa valtion budjetin muutoksista tulee automaattisten vakauttajien¹ toiminnan kautta.

¹ Automaattiset vakauttajat ovat valtion menoja ja tuloja, jotka reagoivat vastasyklisesti suhdannetilanteisiin ilman erillisiä poliittisia päätöksiä.

* Tuukka Huhtala, taloustieteen maisterivaiheen opiskelija Turun Kauppakorkeakoulussa (Turun Yliopisto), sähköposti: tuukka.o.huhtala@utu.fi. Tämä raportti ei edusta Talouspolitiikan arviointineuvoston virallisia näkemyksiä. Haluan kiittää erityisesti ohjaajaani Seppo Orjasniemeä hyödyllisistä kommentteista ja asiantuntevasta ohjauksesta koko projektin ajalta.

Talouspolitiikan arvioinnin kannalta on tärkeää erottaa nämä automaattiset muutokset päätösperäisistä tukitoimista. Tässä raportissa keskitytään juurikin päätösperäisiin tukitoimiin, ja ne on pyritty erittelemään automaattisista muutoksista.

Tukitoimien kansainvälinen vertailu on hyvin haastavaa. Maat raportoivat tukitoimista eri tavoin, ja saatavilla oleva tieto on usein puutteellista. Erityisesti määrällinen vertailu on virheeltistä, ja siihen tulee suhtautua varauksella. Tässä raportissa kansainvälisen vertailun painopiste onkin tukimuotojen laadullisessa vertailussa. Maiden välisessä vertailussa tulee ottaa huomioon myös erot talouksien rakenteissa: esimerkiksi Pohjoismaissa on jo ennestään olemassa kattavat sosiaaliturvajärjestelmät, joilla pyritään turvaamaan erityisesti kotitalouksien toimeentulo. Kaikissa maissa vastaavia järjestelmiä ei ole, jolloin tukipolitiikkaa on sopeutettava sen mukaisesti.

Tässä raportissa tukitoimet on jaettu omiin alalukuihinsa niiden kohteen perusteella. Tarkka rajanveto kohteiden välillä ei tietyissä tapauksissa kuitenkaan ole mielekäästä, joten neljännen lisätalousarvion elvytyskokonaisuutta tarkastellaan omassa alaluvussaan. On myös huomautettava, että raportin tarkoituksena ei ole tyhjentävästi käydä läpi kaikkia valtion budjettiin tehtyjä muutoksia, vaikka tarkastelu onkin yksityiskohtaista. Tavoitteena on luoda tukitoimista kattava yleiskuva, jonka perusteella voidaan tehdä maiden välisiä vertailuja ja arvioida kriisin aikaista talouspolitiikkaa.

2 SUOMEN TUKITOIMET

Tukitoimien tavoitteita on hyödyllistä hahmottaa OECD:n (2020a) raportin mukaisen jaottelun avulla talouspolitiikan neljästä vaiheesta kriisin aikana:

1. Välitön reagointi
2. Vaikutusten pehmentäminen ja tuotantokapasiteetin ylläpito
3. Kriisistä elpyminen
4. Kriisinsietokyvyn parantaminen ja julkisen talouden tasapainottaminen

Ensimmäisessä vaiheessa yrityksiä ja kotitalouksia on tuettava nopeasti, jotta shokin vaikutuksia saadaan vaimennettua. Erityisen tärkeää on siis tarjota vaikeuksissa oleville yrityksille nopeasti likviditeettiä ja turvata kotitalouksien toimeentulo. Koronakriisissä myös terveyssektorin toimintakapasiteetin ja kansallisen huoltovarmuuden takaaminen ovat olleet avainasemassa.

Toisessa vaiheessa yritysten ja kotitalouksien aktiivinen tukeminen jatkuu. Normaalitytilanteessa kannattavien yritysten toimintaedellytykset tulee varmistaa, jotta vältetään suurilta tuotantokapasiteetin menetyksiltä, joilla voi olla haitallinen vaikutus talouden kehitykseen myös pitkällä aikavälillä. Kotitalouksien kannalta tärkeää on erottaa ne kotitaloudet, joiden toimeentuloon kriisi on vaikuttanut, ja kohdentaa tukia sen mukaisesti. Toisessa vaiheessa on siis tehtävä tarvittavia muutoksia jo käytettyihin tukitoimiin ja tarvittaessa kehitettävä uusia tukimuotoja.

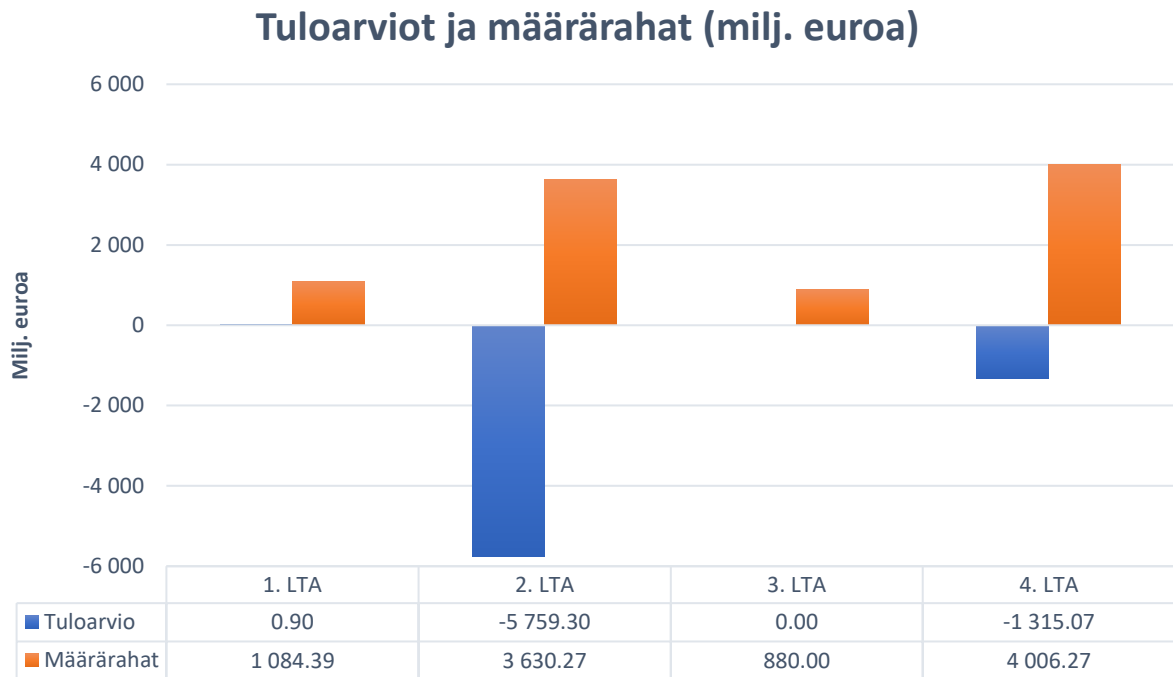
Kolmannessa vaiheessa talouden elpymistä kriisistä on tuettava talouspolitiikan keinoin. Kriisin laantuessa ja rajoituksia purettaessa on riskinä, että yritysten kasvaneet velkatasot, työttömyys ja jatkuva epävarmuus pitävät kokonaiskysyntää matalana myös seuraavina vuosina. Ekspansiivinen raha- ja finanssipolitiikka talouden elpymisen tukemiseksi on siis perusteltua, ja tavoitteena on mahdollisimman nopea elpyminen kriisistä.

Neljännessä vaiheessa rajoitustoimet on purettu ja on aika tarkastella julkisen talouden tasapainoa. Julkisen velan alentaminen lisää finanssipolitiikan liikkumavaraa ja parantaa talouden kriisinsietokykyä (ks. esim. Romer & Romer 2019). On kuitenkin tärkeää, että finanssipolitiikan mitoitus säilytetään elvyttävänä tarpeeksi pitkään, vaikka se aiheuttaisikin kasvua valtionvelassa. Riittämätön elvytys voisi pahimmillaan johtaa pysyvästi hidastuneeseen kasvuun, kun tuotantokapasiteettia tuhoutuu ja henkistä pääomaa rappeutuu työmarkkinoilla. Nopeasti elpyvä talouskasvu edistää myös omalta osaltaan velkasuhteen vakauttamista, joka tulee olemaan keskeinen haaste Suomen talouspolitiikassa tulevana vuosina.

Koronakriisin seurauksena on syyskuuhun mennessä tehty neljä lisätalousarviota, joissa eritellään hallituksen esittämiä ja eduskunnan päättämiä tukitoimia.² Yhteensä lisätalousarvioiden kautta on lisätty tämän vuoden määrärahoja noin 9,601 mrd. eurolla ja alennettu tuloarviota noin 7,073 mrd. eurolla. Näiden muutosten seurauksena nettolainanottoa on lisätty noin 16,674 mrd. eurolla. Arviokohtaiset muutokset määrärahoissa ja tuloarvioissa on esitetty kuviossa 1.

² Lisätalousarvioita voi tarkastella osoitteessa <https://budjetti.vm.fi/>. Lisätalousarvioihin sisältyy myös paljon muutoksia, jotka eivät suoraan liity koronakriisiin. Tukitoimet eivät myöskään välttämättä näy lisätalousarvioissa, mikäli niillä ei ole suoraa vaikutusta valtion budjettiin. Nämä seikat vaikeuttavat tukitoimien tarkastelua.

Kuvio 1: Lisätalousarvioiden määrärahat ja tuloarviot



Lähde: Valtion talousarvio 2020

Kolme ensimmäistä lisätalousarviota keskittyivät kriisin ensimmäiseen ja toiseen vaiheeseen, kun määrärahoja kohdistettiin erityisesti yritysten likviditeetin tukemiseen, sosiaaliturvan parannuksiin ja terveydenhuoltoon. Toisessa lisätalousarviossa tehtiin myös huomattavia vähennyksiä valtion tuloarvioihin. Neljännessä lisätalousarviossa julkaistun elvytyskokonaisuuden myötä talouspolitiikan painopiste siirtyi kuitenkin selvästi jo kolmanteen vaiheeseen. Tähän kokonaisuuteen sisältyy perinteisiä ekspansiivisen finanssipolitiikan keinoja, joita tarkastellaan omassa alaluvussa.

2.1 YRITYKSET

Yrityksiä on Suomessa tuettu merkittävästi ja monin keinoin koronakriisin aikana. Tukitoimet alkoivat 20. maaliskuuta, kun hallitus ilmoitti historiallisesta noin 15 mrd. euron yrityksille kohdistuvasta tukipaketista, jonka vaikutus yhteensä muiden toimijoiden tukien kanssa olisi jopa lähes 50 mrd. euroa. Hallituksen esittämien toimien lisäksi Suomen Pankki sitoutui ostamaan enintään miljardin euron arvosta kotimaisia yritystodistuksia ja Valtion eläkerahasto (VER) saman verran. Näiden toimien tarkoituksena oli parantaa yritystodistusten jälkimarkkinoiden tehokkuutta ja vapauttaa pankkien luotonantokapasiteettia yrityksille, jotka eivät voi hankkia rahoitusta yritystodistusmarkkinoilta. Finanssivalvonta (FIVA) puolestaan alensi väliaikaisesti luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksia, minkä on arvioitu lisäävän luottolaitosten luotonantokapasiteettia jopa 30 mrd. eurolla. Luotonantokapasiteetin lisäämisellä on toki toivottu yritysrahoituksen saantia helpottava vaikutus, mutta samalla se lisää rahoitusjärjestelmän riskiä ja heikentää kriisinsietokykyä. Esitetyn tukipaketin yhteydessä myös Finnveran takausvaltuuksia nostettiin 12 mrd. euroon 4,2 mrd. eurosta, josta noin 2 mrd. euroa oli käytetty. Finnveran osalta myös luotto- ja takaustappioiden korvausosuus nostettiin 50 prosentista 80 prosenttiin. Kokonaisuudessaan mahdollinen lisärahoitus yrityksille Finnveran kautta olisi siis noin 10 mrd. euroa, joka ei näy suoraan valtion budjetissa, mutta lisää julkisen talouden rahoitusasemaan kohdistuvia riskejä kasvaneiden takausvastuiden kautta.

Yrityksiä on tuettu koronakriisin aikana kattavasti myös suorilla avustuksilla erityisesti Business Finlandin, ELY-keskusten ja Valtiokonttorin kautta. Ensimmäisessä lisätalousarviossa 20. maaliskuuta hallitus esitti Business Finlandin tukivaltuuksiin 150 milj. euron korotusta, jonka valtiovarainvaliokunta päätti korottaa 700 milj. euroon tukien suuren tarpeen vuoksi. Business Finlandin avustusvaltuuksia korotettiin vielä myöhemmin yhteensä 980 milj. euroon, josta 800 milj. euroa on budjetoitu tämän vuoden määrärahoiksi. Business Finlandin myöntämät tuet on tarkoitettu pk- (6-250 työntekijää) ja midcap- (yli 250 työntekijää, mutta alle 300 milj. euron liikevaihto) yrityksille.³ Toisessa lisätalousarviossa myös Business Finlandin lainojen myöntövaltuuksia korotettiin 300 milj. eurolla. ELY-keskusten kautta jaettu tuki on puolestaan keskittynyt pienyrityksiin, joissa työntekijöitä on viisi tai vähemmän (pois lukien yksinyrittäjät).⁴ Yhteensä ELY-keskusten tukivaltuuksia on koronakriisin aikana korotettu 425 milj. eurolla, josta tämän vuoden määrärahoiksi on budjetoitu 285 milj. euroa. Sekä ELY-keskusten että Business Finlandin kautta jaetut avustukset on tarkoitettu pääosin liiketoiminnan kehityshankkeiden tukemiseen – niitä ei ole voinut käyttää esimerkiksi vuokratulujen kattamiseen. Näiden avustusten hakuaika päättyi 8. kesäkuuta.

Neljännän lisätalousarvion yhteydessä lanseerattiin uusi yritysten kustannustuki⁵ (hakuaika alkoi 7. heinäkuuta), jolle on budjetoitu 300 milj. euroa. Tukea jaetaan Valtiokonttorin kautta ja se on tarkoitettu yrityksille, joilla on vaikeasti sopeutettavia kustannuksia ja joiden liikevaihto on pudonnut merkittävästi koronakriisin seurauksena. Tuen saamisen edellytyksenä on, että yrityksen toimialan liikevaihto on pudonnut vertailuajankohdasta vähintään 10 prosenttia ja yrityksen oma liikevaihto vähintään 30 prosenttia. Tuen määrä perustuu yrityksen liikevaihdon menetyksiin, kiinteisiin kustannuksiin ja palkkakuluihin, ja se on haettavissa elokuun loppuun asti. Lisäksi kunnat ovat tukeneet alueidensa yksinyrittäjiä merkittävästi 2000 euron kertaluontoisilla tuilla.⁶ Näihin tukiin on budjetoitu yhteensä 250 milj. euroa valtionavustuksina kunnille.

Business Finlandin ja ELY-keskusten tukien käyttöaste on ollut korkea: 21. syyskuuta päivittyneiden tietojen mukaan Business Finland on myöntänyt avustuksia noin 950 milj. euroa ja ELY-keskukset noin 321 milj. euroa. Hakemuksia on myös edelleen käsittelemättä, joten myönnettyt tukivaltuudet tulevat luultavimmin käytettyä tehokkaasti. Yritysten kustannustuen osalta tilanne on erilainen: tukea on toistaiseksi maksettu vain noin 121 milj. euroa, eikä hakemuksia ole enää paljon käsittelemättä. Tehdyistä tukipäätöksistä peräti 72 prosenttia on ollut hylättyjä, mikä viittaa mahdollisesti siihen, että tuen saamisen kriteerit ovat olleet liian tiukkoja.

Yleisten avustusohjelmien lisäksi suoria tukia on jaettu useille tarkemmin kohdennetuille toimialoille ja yrityksille. Näihin tukiin kuuluvat muun muassa 171 milj. euron tuki ravitsemisalan yrittäjille, 30,5 milj. euron tuki maaseudun yritystoimintaa harjoittaville yrityksille ja 11,2 milj. euron tuki kalatalouden yrityksille. Kohdennetuilla tukimuodoilla on se etu, että ne voidaan helposti kohdistaa aloille, joiden toimintaan koronakriisi on vaikuttanut merkittävästi. Näin

³ Lisätietoa Business Finlandin avustuksista löytyy osoitteesta <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/hairiotilannerahoitus/>.

⁴ Lisätietoa ELY-keskusten avustuksista löytyy osoitteesta <http://www.ely-keskus.fi/web/ely/poikkeusrahoitus>.

⁵ Lisätietoa yritysten kustannustuesta löytyy osoitteesta <https://www.valtiokonttori.fi/palvelu/yritysten-kustannustuki/>.

⁶ Lisätietoa yksinyrittäjien tuesta löytyy osoitteesta <https://tem.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia-koronasta-ja-yksinyrittäjästä>.

pyritään varmistamaan, että tukirahat todellakin menevät niitä eniten tarvitseville tahoille, eikä tukia maksettaisi turhaan. Yleisten avustusohjelmien osalta julkisuudessa onkin ollut tapauksia, joissa tukien tehokkaassa kohdentamisessa on ollut haasteita.

Avustusten lisäksi on käytetty paljon myös erilaisia rahoitusratkaisuja. Suoraviivaisimmat rahoitusratkaisut ovat lainat yrityksille, joista Business Finlandin 300 milj. euron valtuudet mainittiin jo edellä. Lisäksi Suomen Pankin ja VER:n yritystodistusten ostot ovat käytännössä lainaa suurille kotimaisille yrityksille. Huomionarvoista tässä järjestelyssä on se, että yritystodistusmarkkinat eivät ole Suomessa kovin suuret. Markkinoiden koko on viimeisen vuoden aikana vaihdellut vajaan neljän ja vajaan kuuden miljardin euron välillä (VER 2020). Tämä tarkoittaa, että mikäli Suomen Pankki ja VER toteuttavat osto-ohjelmansa täysmääräisinä, voivat niiden sijoitukset kattaa jopa 50 prosenttia Suomen yritystodistusmarkkinoista.

Valtio on käyttänyt myös oman pääoman ehtoisia sijoituksia (pääomituksia) tukieessaan yrityksiä. Suomen Teollisuussijoitus Oy:tä (Tesi) on kriisin aikana pääomitettu yhteensä 400 milj. eurolla, jonka avulla on perustettu uusi vakautusohjelma yritysten tukemiseksi koronakriisissä. Tesi sijoittaa vakautusohjelman kautta keskisuuriin yrityksiin, joilla on merkittävää työllisyysvaikutusta ja liikevaihtoa Suomessa. Sijoituksia tehdään suorina osakesijoituksina ja vaihtovelkakirjalainojen avulla. Tesin ohjelma täydentää siis yritysten tukemisen kokonaisuutta suurempien yritysten osalta, kun Business Finland ja ELY-keskukset keskittyvät pienempiin yrityksiin. Toinen merkittävä pääomitus on ollut Finnair Oyj:n 700 milj. euron pääomitus toimintakyvyn varmistamiseksi kriisitilanteessa ja kannattavan liiketoiminnan edistämiseksi kriisin jälkeen. Finnairin tukeminen on tärkeää paitsi taloudellisesta myös kansallisen huoltovarmuuden näkökulmasta. Finnair kuuluu myös toimialaan, joka on yksi pahiten koronakriisistä kärsineistä, joten tukitoimet ovat perusteltuja. Matkustuksen vapautuessa ja lentoliikenteen normalisoituessa nähdään Finnairin kyky palauttaa toimintonsa kriisin jälkeen, ja onkin mahdollista, että valtio joutuu tukemaan Finnairia vielä jatkossakin. Muita yrityksiä tukevia pääomituksia ovat olleet Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) 76,5 milj. euron ja valtion omistaman Suomen Malmijalostus Oy:n 150 milj. euron pääomitukset. Suomen Malmijalostus Oy:lle myönnettiin pääomituksen yhteydessä myös 300 milj. euron valtuus akkuklusterin kehitykseen.

Merkittävä osa yrityksille suunnatusta tuesta on ollut valtioneuvoston muodossa. Takauksia tarkasteltaessa on muistettava, että niistä realisoituu valtiolle menoja vain, jos takausten kohteina olevia lainoja ei makseta takaisin. Suora tuen määrien vertailu takausten ja muiden tukimuotojen välillä ei siis ole mielekästä. Tavoitteena valtioneuvostotakauksilla on siis, että yritykset, jotka eivät kriisin aikana muuten saisi markkinoilta rahoitusta, saavat sitä takauksen ansiosta hyvin ehdoin. Takaustoimista merkittävin on jo edellä mainittu noin 10 mrd. euron korotus Finnveran rahoitusvaltuuksiin, joiden kautta Finnvera myöntää takauksia yritysten lainoille. Ensimmäisen lisätalousarvion yhteydessä myönnettiin myös 600 milj. euron valtioneuvoston takaus Eläkevakuutusyhtiö Ilmariselle Finnair Oyj:n työeläkemaksujen takaisinlainauksen vakuudeksi Finnairin likviditeetin tukemiseksi heti kriisin alkuvaiheessa. Lisäksi toisen lisätalousarvion yhteydessä hyväksyttiin enintään 600 milj. euron valtioneuvoston takaus huoltovarmuuden kannalta kriittisille varustamo-yhtiöille rahtiliikenteen ylläpitämiseksi.

Yritysten likviditeettiä on kriisin aikana pyritty tukemaan myös keventämällä liiketoiminnan kuluja. Työeläkemaksujen maksuaikaa on ollut mahdollista lykätä enintään kolmella kuukaudella, joskin maksun lykkäysajalta peritään myöhemmin 2 prosentin korko. Käytännössä tämä järjestely vastaa siis luottoa yrityksille 2 prosentin korolla. Työnantajien työeläkemaksuja myös alennettiin 1. toukokuuta alkaen tilapäisesti vuoden loppuun asti 2,6 prosenttiyksiköllä, minkä on arvioitu

vähentävän yksityisen sektorin työeläkemaksuja tänä vuonna noin 1,05 mrd. euroa. Alennus rahoitetaan käyttämällä EMU-puskuria, jota kartutetaan vastaavasti takaisin korottamalla maksuja tulevina vuosina 2022–2025. Tämä järjestely vastaa siis käytännössä hieman pidempiaikaista korotonta lainaa valtiolta työnantajille. Toisaalta työeläkemaksujen korotus tulee koskemaan vuosina 2022–2025 myös uusia yrityksiä, jotka eivät ole hyötynet maksujen kevennyksestä tämän vuoden aikana.

Henkilöstökulujen keventämistä on tuettu helpottamalla työntekijöiden lomautuksia.⁷ Alla olevat muutokset lomautuksia koskien tulivat voimaan 1. huhtikuuta ja niiden on määrä jatkua vuoden loppuun:

- Nopeutettu lomautusprosessi yt-lain piirissä oleville yrityksille: lomautusprosessi 5+5+5 päivää
- Nopeutettu lomautusprosessi alle 20 hengen yrityksille, joihin yt-laki ei sovellu: lomautusprosessi 5 päivää
- Myös määräaikaisen työntekijän voi lomauttaa
- Työsopimuksen saa purkaa koeajalla myös taloudellisella syyllä
- Irtisanotun työntekijän takaisinottovelvollisuus pidennetty 9 kuukauteen

Nopeita lomautuksia tukevia toimia voidaan pitää perusteltuina, sillä ne ovat yrityksille tehokas keino vähentää henkilöstökuluja väliaikaisesti, joten ne voivat lievittää yritysten hetkellistä taloudellista ahdinkoa kriisin aikana ja estää konkurseja. Lomautusten avulla yritysten ei tarvitse irtisanoa työntekijöitään väliaikaisten haasteiden vuoksi, mikä lisää työmarkkinoiden tehokkuutta kriisistä toivuttaessa ja vähentää työmarkkinoiden kitkoista kansantaloudelle aiheutuvia kustannuksia. Lomautusten edistäminen tukee myös kotitalouksia siinä mielessä, että niiden avulla voidaan välttää pysyviä irtisanomisia. Lähtökohtana on, että lomautettu työntekijä työllistyy takaisin samaan yritykseen. Lomautuksiin tehdyt muutokset sisältyvät hallituksen työttömyysturvan laajentamista koskevaan esitykseen, joten niille budjetoidut määrärahat on esitetty kotitalouksien tukia koskevassa alaluvussa.

Myös verotukseen on tehty muutoksia, joilla on pyritty tukemaan yrityksiä. Huomionarvoista on, että varsinaisia veroprosenttien muutoksia ei ole tehty, mutta esimerkiksi maksuaikoja on pidennetty. Alla on listattu nämä muutokset pääpiirteittäin, ja tarkempia tietoja löytyy Verohallinnon sivuilta⁸.

- Maksujärjestelyjen ehtoja on helpotettu (mm. maksujärjestelyssä olevien verojen viivästyskorko on alennettu 7 prosentista 2,5 prosenttiin)
- Vuoden ensimmäisellä neljänneksellä maksettuja arvonlisäveroja voi hakea takaisin ja maksaa ne myöhemmin
- Veroilmoitusten tekoon on annettu lisää aikaa

Verotuksen muutoksilla on pyritty paitsi keventämään yritysten liiketoiminnan kuluja, myös helpottamaan veroihin liittyviä hallinnollisia toimia kriisin aikana. Maksujärjestelyn 2,5 prosentin viivästyskorkoa sovelletaan myös takaisinhaettuihin arvonlisäveroihin, jotka tulee maksaa

⁷ Tarkempia tietoja lomautuksiin liittyen löytyy osoitteesta <https://ek.fi/ajankohtaista/uutiset/2020/03/26/korona-helputuksia-lomautuksiin-ja-muuhun-tyolainsaadantoon/>.

⁸ <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/korona/verohallinto-tukee-yrityksi%C3%A4-koronatilanteessa/>

myöhemmin takaisin. Käytännössä tämä järjestely vastaa siis luottoa yrityksille 2,5 prosentin korolla.

Neljännessä lisätalousarviossa tehtiin myös merkittävä toimenpide varautumalla kriisin mahdolliseen leviämiseen pankkisektorille: Rahoitusvakauserärahastolle haettiin etukäteen valtuuslainata enintään 2 mrd. euroa talletussuojaa koskevien velvoitteiden täyttämiseksi. Syyskuun lopulla ei näytä olevan vaaraa siitä, että kriisi leviäisi pankkisektorille, mutta tilanne voi muuttua nopeastikin, mikäli kriisi pitkittyy. Sijoittajien luottamus on välttämätöntä rahoitusmarkkinoiden toiminnalle, ja esimerkiksi epidemian toinen aalto heikentäisi sitä merkittävästi. Toimenpiteet, jotka vahvistavat rahoitusmarkkinoiden toimijoiden välistä luottamusta – kuten talletussuojan turvaaminen – ovat siis perusteltuja.

Taulukossa 1 on lueteltu keskeisimmät yrityksille suunnatut tukitoimet koronakriisin aikana. Taulukossa on esitetty sekä tukivaltuuksien että määrärahojen muutokset. Niiden tukitoimien osalta, jotka eivät sisälly lisätalousarvioihin, on tukimäärä esitetty ainoastaan valtuutena.⁹ Mikäli tukivaltuus on budjetoitu kokonaan määrärahaksi, on valtuus sama kuin määräraha. Tukitoimet, jotka eivät sisälly lisätalousarvioihin, on merkitty tähdellä.

⁹ Luottolaitosten vakavaraisuusvaatimusten laskun ja työeläkemaksujen alennuksen osalta valtuuksina taulukossa esitetyt määrät eivät ole varsinaisia valtuuksia, vaan arvioita toimien vaikutuksista.

Taulukko 1: Yrityksille suunnatut tukitoimet

Yritykset		
	Milj. euroa	
Avustukset	Määräraha	Valtuus
Business Finlandin avustukset pk- ja midcap-yrityksille	800	980
Yritysten kustannustuki	300	300
ELY-keskusten avustukset pienyrityksille	285	425
Valtionavustus kunnille yksinyrittäjien tukemisesta	250	250
Tukea ravitsemisyrittäjille	171	171
Tukea maaseudun yritystoimintaan	30,5	30,5
Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukemiseen	29	29
Tukea lasti- ja matkustaja-alusvarustamoille	24,7	24,7
Tukea kalatalouden yrityksille	11,2	11,2
Tukea tiedotusvälineille	5	5
Tukea Ähtärin eläinpuisto Oy:lle jättiläispandojen kuluihin	1,5	1,5
Laivanrakennuksen innovaatiotuki	0	20,75
Yhteensä	1 907,9	2 248,65
Lainat	Määräraha	Valtuus
Korotus Business Finlandin lainojen myöntämisvaltuuteen	175	300
Suomen Pankin sijoitukset yritystodistuksiin*	0	1 000
VER:n sijoitukset yritystodistuksiin*	0	1 000
Yhteensä	175	2 300
Takaukset	Määräraha	Valtuus
Finnveran rahoitusvaltuuksien ja korvausasteen nosto*	0	10 000
Valtiontakaus Eläkevakuutusyhtiö Ilmariselle Finnair Oyj:n TyEL-takaisinlainaukseen	0	600
Valtiontakaus huoltovarmuuden kannalta kriittisille varustamoyhtiöille	0	600
Yhteensä	0	11 200
Pääomitus	Määräraha	Valtuus
Finnair Oyj:n pääomitus	700	700
Pääomitus Tesille uuden vakautusohjelman toimintaan	400	400
Suomen Malmijalostus Oy:n pääomitus ja valtuus akkuklusterin kehitykseen	150	300
Maatilatalouden kehittämisrahaston pääomitus	76,5	76,5
Yhteensä	1 326,5	1 476,5
Verotuksen ja työeläkemaksujen muutokset	Määräraha	Valtuus
Verotuksen maksujärjestelyjen helpotuksista ja väliaikaisesti palautetuista ALV-maksuista aiheutuvat viivästymiset verotuloissa	753	753
Korvaus kunnille verotuksen helpotetuista maksujärjestelyistä aiheutuvista viivästymisistä	547	547
Työeläkemaksujen väliaikainen alennus 2,6 prosenttiyksikköä*	0	1 050
Työeläkemaksuja mahdollisuus lykätä 3 kuukaudella*		
TyEL-takaisinlainauksia on helpotettu*		
Yhteensä	1 300	2 350
Muut	Määräraha	Valtuus
Luottolaitosten vakavaraisuusvaatimusten alennus (FIVA)*	0	30 000
Etukäteisvaltuus Rahoitusvakauserahastolle lainata talletussuojaa koskevien velvoitteiden täyttämiseksi	0	2 000
Lomautuksien helpotukset		
Yhteensä	0	32 000

2.2 KOTITALOUDET

Kotitalouksien tukia tarkasteltaessa on otettava huomioon, että Suomessa on kattava sosiaaliturvajärjestelmä, joka tukee kotitalouksia automaattisesti kriisiaikoina. Tämän alaluvun lopussa olevasta taulukosta onkin helppo huomata, että suurin osa koronakriisin aikana kotitalouksille suunnatusta tuesta on tullut juurikin sosiaaliturvan automaattisen toiminnan kautta. Kuitenkin myös merkittäviä päätösperäisiä toimenpiteitä on tehty kotitalouksien tukemiseksi. Työttömyysturvaan on tehty koronakriisin seurauksena useita muutoksia, joista merkittävimmät on listattu alla:

- Yrittäjille voidaan maksaa työmarkkinatukea, jos epidemian seurauksena päätoiminen työskentely yrityksessä on päättynyt tai yrittäjätulo on vähemmän kuin 1089,67 euroa kuukaudessa.
- Työttömyysturvan toimeenpanoa on pyritty sujuvoittamaan.
- Työttömyysturvan 5 omavastuupäivää poistettiin valtion rahoittamana ja työssäoloehdot lyhennettiin väliaikaisesti 26 viikosta 13 viikkoon.
- Työttömyysturvan enimmäisaika ei kulu lomautusten aikana.
- Työttömyysetuuden suojaosaa on korotettu.
- Liikkuvuusavustuksen ehtoja on kevennetty.
- Lomautuksia on helpotettu ja työntekijän asemaa lomautustilanteessa pyritty parantamaan.

Tarkempi kuvaus muutoksista löytyy esimerkiksi Kelan sivuilta.¹⁰ Lisäksi valtio on merkittäville tukitoimilla pyrkinyt edistämään työttömyyskassojen ja Työllisyysrahaston toimintaa kriisitilanteessa. Nämä muutokset eivät varsinaisesti suoraan tue kotitalouksia, vaan ainoastaan välillisesti työttömyysturvan saatavuuden varmistamisen kautta. Ne on kuitenkin otettu huomioon taulukossa 2.

Kotitalouksia on tuettu myös väliaikaisella epidemiatuella¹¹, jota on mahdollista saada, jos on ulkomailta saapumisen johdosta joutunut karanteeniin tai hoitanut lasta, joka olisi tavallisesti varhaiskasvatuksessa tai koulussa. Tuen edellytyksenä on siis, että henkilö on ollut näistä syistä johtuen palkattomalla vapaalla töistä. Tukea on mahdollista saada, jos on saapunut Suomeen ennen 14. toukokuuta ja joutunut karanteeniin, tai jos on hoitanut lasta 16. maaliskuuta – 13. toukokuuta välisenä aikana. Tähän tukimuotoon esitettiin toisessa lisätalousarviossa 94 milj. euroa määrärahaa. Mikäli työntekijä tai hänen alle 16-vuotias lapsensa joutuu tartuntataudeista vastaavan lääkärin määräyksestä karanteeniin, voi hän puolestaan olla oikeutettu tartuntatautipäivärahaan, joka on täysmääräinen korvaus ansionmenetyksestä. Tartuntatautipäiväraha maksetaan pääasiallisesti työnantajalle korvauksena sairausajan palkasta.¹² On myös huomioitava, että tartuntatautipäiväraha on jo aiemmin olemassa ollut tukimuoto, eikä koronakriisiä varten luotu järjestelmä, kuten väliaikainen epidemiatuki.

Lisäksi aloittavien yrittäjien starttirahan enimmäiskesto on pidennetty väliaikaisesti 12 kuukaudesta 18 kuukauteen. Tavoitteena on edistää uutta yritystoimintaa ja turvata yrittäjien toimeentulo yritystoiminnan käynnistyksen ajalta – muutos tukee siis sekä yrityssektoria että

¹⁰ <https://www.kela.fi/tyottomyysturva-korona#palkansaaajan-ja-yrittajan-tyottomyysturva>.

¹¹ Lisätietoa löytyy osoitteesta <https://www.kela.fi/valiaikainen-epidemiatuki>.

¹² Lisätietoa tartuntatautipäivärahasta löytyy osoitteesta <https://www.kela.fi/tartuntatauti>.

kotitalouksia. Starttirahan suuruus on 33,66 euroa päivässä. Tarkempi kuvaus löytyy TE-palveluiden sivuilta¹³.

Osana neljännen lisätalousarvion elvytyskokonaisuutta hallitus esitti perustoimeentulotukeen määräaikaista parannusta, jonka määräraha vaikutus olisi 60 milj. euroa. Valtiovarainvaliokunta totesi kuitenkin mietinnössään, että tämä muutos käsitellään vasta syksyllä julkaistavan viidennen lisätalousarvion yhteydessä. Määrärahoja tälle muutokselle ei siis vielä elokuussa ole myönnetty. Kotitalouksia on tuettu myös epäsuorasti useilla elvytyskokonaisuuteen sisältyvillä määrärahoilla, kuten panostuksilla koulutukseen ja nuorisotyön edistämiseen. Nämä tuet on sisällytetty elvytyskokonaisuutta käsittelevään lukuun.

Taulukko 2: Kotitalouksille suunnatut tukitoimet

Kotitaloudet		
	Milj. euroa	
Päätösperäiset tukitoimet	Määräraha	Valtuus
Valtio rahoittaa lomautusajan ansiopäivärahasta peruspäivärahaa vastaavan osuuden	600	600
Yrittäjille mahdollisuus saada työmarkkinatukea, jos tulot putoavat merkittävästi	160	160
Työttömyysturvaan ja lomautuksiin liittyvien väliaikaisten muutosten jatko vuoden loppuun	123,5	123,5
Työttömyysturvan omavastuupäivien poisto ja työssäoloehdon lyhennys	102,3	102,3
Väliaikainen epidemiatuki	94	94
Palkansaajakassojen omarahoitusosuuden lasku	40	40
Työttömyysturvan liikkuvuusavustuksen ehtojen keventäminen	25	25
Työttömyyskassojen toiminnan turvaaminen	20	20
Työttömyysturvan suojaosan korotus	12,5	12,5
Lomautuksien helpotukset	12	12
Työttömyysturvan toimeenpanon sujuvoittaminen	6,9	6,9
Uusien yrittäjien starttirahan enimmäiskeston pidennys 12 kuukaudesta 18 kuukauteen	4,5	4,5
Valtiontakaus Työllisyysrahaston lainoille	0	880
Yhteensä	1 200,7	2 080,7
Automaattiset muutokset sosiaaliturvamenoissa	Määräraha	Valtuus
Työttömien ja lomautettujen määrän kasvun vaikutus työttömyys-turvamenoihin	804	804
Kasvu asumistukimenoissa	177	177
Kasvu perustoimeentulotukimenoissa	169,3	169,3
Valtion osuus yrittäjän eläkelaista johtuvista menosta	60,1	60,1
Yhteensä	1 210,4	1 210,4

2.3 TERVEYDENHUOLTO

Koronakriisin luonteen vuoksi terveydenhuollon tukeminen on ollut yksi merkittävimpiä tehtäviä myös talouspolitiikan kannalta, ja sen vuoksi tukitoimet terveydenhuoltosektorille ansaitsevat oman lukunsa tässä raportissa. Erytisen tärkeää on ollut ylläpitää koronavirukseen liittyvää hoito-

¹³ https://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonantajalle/yrittajalle/aloittavan_yrittajan_palvelut/starttiraha/index.html

ja testauskapasiteettia. Hoitokapasiteetin puutteesta on saatu huolestuttavia esimerkkejä muun muassa Etelä-Euroopan maista, joissa potilaita on jouduttu hoitamaan sairaaloiden käytävillä, eikä hoitajien lukumäärä ole ollut riittävä. Suomessa vastaavat ongelmat on kuitenkin vältetty, ja sairaaloiden hoitokapasiteetti on pysynyt hyvänä. Myös testauskapasiteetin osalta tilanne on ollut pääosin hyvä, joskin pahimman vaiheen aikana kaikkia tartuntaepäilyjä ei pystytty testaamaan. Talouspolitiikalla on tärkeä rooli terveydenhuoltosektorin tehokkaan toiminnan mahdollistamisessa, ja merkittäviä tukia onkin ohjattu esimerkiksi suojainvarusteiden hankintaan ja sairaanhoitopiireille.

Ensimmäisessä lisätalousarviossa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan määrärahoja lisättiin yhteensä 77,8 milj. eurolla, joita käytettiin muun muassa THL:n kasvaviin menoihin, tiedotukseen, koronaviruksen tutkimiseen, testaus- ja muiden lääkinnällisten laitteiden hankintoihin ja Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) hankintoihin. 5 milj. euroa määrärahoista budjetoitiin kansainvälisiin jäsenmaksuihin, joiden avulla Suomi osallistuu rokotteen kehitykseen.

Toisessa lisätalousarviossa Huoltovarmuuskeskuksen suojainvarusteiden, laitteiden ja lääkkeiden hankintaan lisättiin 600 milj. euroa määrärahaa. Määräraha on merkittävä, joskin varojen tehokkaasta käytöstä on epäilyksiä julkisuuteen nousseiden tapausten vuoksi. Lisäksi 6 milj. euroa määrärahalisäystä esitettiin sähköiseen terveydenhuoltoon ja 5 milj. euroa avustuksina yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. 1,9 milj. euroa lisämäärärahaa esitettiin Fimealle lääkehuollon turvaamiseksi ja 0,4 milj. euroa työterveyslaitokselle epidemiasta aiheutuviin muutoksiin. Toisen lisätalousarvion täydennyksessä Maailman terveysjärjestölle (WHO) maksettava rahoitus palautettiin vuoden 2015 tasolle, mistä aiheutui 5,5 milj. euron korotus määrärahoihin.

Kolmannessa lisätalousarviossa terveydenhuoltosektorille kohdennetut määrärahat olivat huomattavasti maltillisempia. 10 milj. euron valtuutta esitettiin Suomen Akatemialle COVID-19-rokote- ja lääketutkimukseen liittyen ja 6 milj. euroa tartuntoja seuraavan jäljityssovelluksen kehitykseen.

Neljännessä lisätalousarviossa osana elvytyskokonaisuutta sairaanhoitopiireille kohdennettiin yhteensä 200 milj. euroa avustusta epidemiasta johtuvien kustannusten ja alijäämien kompensointiin. Lisäksi 4,5 milj. euroa budjetoitiin THL:n kasvaneisiin kustannuksiin, jotka aiheutuivat testauskapasiteetin nostosta ja epidemiasta johtuvasta lisätyöstä. Rokotteen hankintaan varautumiseen esitettiin 110 milj. euron määrärahaa, mikä on tärkeää, sillä mahdollisen rokotteen valmistuessa Suomen on oltava nopeasti valmiina tekemään ostotarjouksia. Maailmalta on jo esimerkkejä tilanteista, joissa suurvallat pyrkivät etukäteen varmistamaan rokotteen saatavuuden ensimmäisenä.

Koronaviruksen torjuntaa on tuettu myös alentamalla 30. tammikuuta – 31. heinäkuuta väliselle ajalle viruksen torjuntaan tarvittavien tavaroiden arvonlisävero nolnaan prosenttiin kotimaisissa myynneissä ja EU-alueen yhteisöhankeissa tietyin ehdoin. Tämän toimen vaikutukseksi arvioitiin neljännessä lisätalousarviossa 10 milj. euroa. Terveydenhuoltoa tukevat talouspoliittiset toimet on koottu taulukkoon 3.

Taulukko 3: Terveydenhuoltoon suunnatut tukitoimet

Terveydenhuolto		
	Milj. euroa	
Tukitoimet	Määräraha	Valtuus
Suojavarusteiden ja -laitteiden, terveydenhuollon tarvikkeiden ja laitteiden sekä lääkkeiden hankintaan pääosin Huoltovarmuuskeskuksen kautta	660	660
Avustus sairaanhoitopiireille pandemiasta johtuvien kustannusten ja alijäämien kompensointiin	200	200
Rokotteen hankintaan varautuminen	110	110
THL:n toimintamenoihin	17,26	17,26
Arvonlisäveron poisto koronaviruksen torjumiseen tarvittavien tavaroiden myynnistä	10	10
Sähköiseen terveydenhuoltoon	6	6
Tartuntoja seuraavan jäljityssovelluksen kehitykseen	6	6
Korotus WHO:n rahoitukseen	5,5	5,5
Kansainvälisiin jäsenmaksuihin rokotteen kehitykseen liittyen	5	5
Avustuksia yhteisöille ja säätiöille hyvinvoinnin terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen	5	5
Tukea Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiölle	5	5
Suomen Akatemialle COVID-19 rokote- ja lääketutkimukseen	3	10
Fimealle lääkehuollon turvaamiseksi	1,9	1,9
Työterveyslaitokselle epidemiasta aiheutuviin muutoksiin	0,4	0,4
Yhteensä	1 035,06	1 042,06

2.4 ELVYTYSKOKONAISUUS

Hallitus esitteli neljännen lisätalousarvion yhteydessä toimenpidekokonaisuuden, jolla tavoitellaan:

- ”julkisen kysynnän lisäämistä, millä pyritään lieventämään koronaviruskriisin aiheuttamaa kysynnän alentumista,
- Suomen pidemmän aikavälin kasvunäkymien parantamista, millä tuetaan Suomen talouden tuotantokykyä akuutin koronavirustilanteen jälkeen,
- ilmastonmuutoksen torjuntaa edistäviä toimenpiteitä sekä
- koko Suomen voimavarojen, monipaikkaisuuden ja omavaraisuuden vahvistamista koronakriisistä toipuessa.”

Tämän kokonaisuuden määräksi ilmoitettiin 5,5 mrd. euroa ja vuoden 2020 määräraha vaikutukseksi noin 3,6 mrd. euroa. Elvytyspaketti on määrältään siis merkittävä (noin 2,4 prosenttia BKT:sta¹⁴), mutta tarkempi arviointi vaatii sen sisällön tarkastelua. Yllä olevien tavoitteiden perusteella on selvää, että talouspolitiikan painopiste siirtyi neljännen lisätalousarvion myötä kolmanteen vaiheeseen, eli talouden elvyttämiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että finanssipolitiikan kerroinvaikutukset¹⁵ nousevat talouspolitiikan arvioinnin keskiöön. Ramey

¹⁴ BKT:n arvona käytetään Valtiovarainministeriön (2020) ennustetta tämän vuoden BKT:sta.

¹⁵ Finanssipolitiikan kerroinvaikutuksella tarkoitetaan sitä, kuinka paljon bruttokansantuote kasvaa suhteessa julkisten menojen lisäämiseen tai verojen kevennykseen.

(2019) ja Seuri (2020) tarjoavat katsaukset finanssipolitiikan kertoimien tutkimukseen, jota on tehty runsaasti finanssikriisin jälkeen.

Elvytyksenä pidetään perinteisesti väliaikaista kokonaiskysynnän stimulointia ekspansiivisen rahan ja finanssipolitiikan keinoin lasku- tai matalasuhdanteessa. Elvytystoimien valinnalla olisi siis lähtökohtaisesti pyrittävä maksimoimaan lyhyen aikavälin finanssipolitiikan kerroinvaikutuksia. Merkittävä osa hallituksen esittelemistä toimita tähtää kuitenkin pidemmän aikavälin tavoitteisiin, kuten ilmastonmuutoksen torjuntaan ja pidemmän aikavälin kasvunäkymien parantamiseen. Toimenpiteiden vaikutusten arvioimiseksi on tärkeää erottaa, mitkä toimet elvyttävät taloutta lyhyellä aikavälillä, ja mitkä ovat pidemmän aikavälin rakenteellisia toimia.

Taulukossa 4 on erittely elvytyskokonaisuuden komponenteista. Neljäs lisätalousarvio on hyvin laaja, ja siihen kuuluu myös paljon elvytyskokonaisuuden ulkopuolisia määrärahoja. Taulukon tiedot on koottu käymällä manuaalisesti läpi kaikki määrärahojen perustelut, ja niiden perusteella jaettu toimet omiin kategorioihinsa. Haasteena tässä on ollut eritellä elvytyskokonaisuuden määrärahat juoksevien menojen kasvusta, minkä vuoksi taulukon luvut saattavat hieman poiketa ilmoitetuista kokonaismääristä. Osa toimenpiteistä, kuten yritystuet ja työttömyysturvan muutokset, on myös huomioitu jo aiemmissa luvuissa.

Investoinnit, infrastruktuuri ja korjausrakentaminen: Tähän kategoriaan sisältyy merkittäviä valtuuksia erityisesti väyläverkon kehityshankkeisiin ja ylläpitoon sekä joukkoliikenteen tukemiseen. Väyläverkon kehityshankkeiden valtuudesta noin 188 milj. euroa on tarkoitus käyttää taloutta nopeasti elvyttäviin toimiin. Perusväylänpidon määrärahoista puolestaan 43 milj. euroa on ilmoitettu menevän elvytystoimenpiteisiin. Toteutuviin investointeihin liittyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta, sillä mukana on esimerkiksi Metsä Groupin investointipäätöksestä Kemin biotuotetehtaaseen riippuvia infrahankkeita 114,5 milj. euron valtuuden arvosta. Lisäksi mukana on maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukseen liittyviä hankkeita, joiden valtuudet ovat noin 432 milj. euroa. Näiden hankkeiden edellytyksenä on, että seudut hyväksyvät MAL-sopimukset ja sitoutuvat niiden ehtoihin. Liikenneinvestoinnit ovat kuitenkin perusteltu elvytyskohde, sillä niillä voi olettaa olevan merkittäviä kerroinvaikutuksia. Investoinnit raideliikenteeseen ja joukkoliikenteen tukemiseen ovat myös perinteisiä esimerkkejä vihreästä elvytyksestä.

Myös rakennuslalle kohdistetaan merkittäviä elvytystoimia. Näistä merkittävin on valtion tukeman asuntotuotannon korkotukivaltuuksien 340 milj. euron korotus. Valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaan tämä korotus mahdollistaa 2600 uuden asunnon lainoittamisen. Rakentamista tuetaan myös muun muassa käynnistysavustuksilla vuokra-asuntojen rakentamiseen ja avustuksilla rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen. Nämä tukitoimet toteutetaan Valtion asuntorahaston kautta, joten ne eivät suoraan lisää määrärahojen tarvetta.

Kokonaisuutena tämän kategorian elvytystoimenpiteet ovat suurelta osin vihreitä ja kerroinvaikutuksiltaan oletettavasti tehokkaita. Olennainen havainto on kuitenkin myös se, että toimenpiteiden valtuudet ovat huomattavasti määrärahoja suurempia. Elvytyksen kannalta on kriittistä, että hankkeet toteutetaan nopeasti. Elvytystoimien vaikutukset riippuvat siis merkittävästi siitä, kuinka nopeasti hankkeet käynnistetään ja miten tehokkaasti ne toteutetaan.

Taulukko 4: Elvytyskokonaisuus

Elvytyskokonaisuus		
	Milj. euroa	
Investoinnit, infrastruktuuri ja korjausrakentaminen	Määräraha	Valtuus
Joukkoliikenteen tukemiseen	100	100
Perusväylänpitoon	56,25	191,25
Avustuksia öljylämmityksestä luopumiseen	43,57	43,57
Väyläverkon kehittämiseen	39,74	770
Vesien- ja ympäristönhoidon edistämiseen	28	28
Luonnonsuojelualueiden hankkeisiin	18	18
Kävelyä ja pyöräilyä sekä kuntien joukkoliikennettä edistäviin hankkeisiin	18	18
Rajavartiolaitoksen investointeihin	15	15
Metsähallituksen sekalaisiin hankkeisiin	13,1	13,1
Vesi- ja kalataloushankkeiden tukemiseen, vesistö rakenteiden perusparannuksiin ja pohjavesiasemien automatisointiin	11,77	11,77
Metsien suojeluun, liikkumisen edistämiseen ja kierrätykseen	4,7	4,7
Avustukset liikenne- ja viestintäverkkoihin	4,48	20,06
Tuulivoiman käytön edistämiseen	3	3
Luonnonvara- ja biotalouden edistämiseen	2	2
Tukea sähköautojen latauspisteiden ja biokaasua tarjoavien tankkausasemien rakentamiseen	1,9	1,9
Riistatalouden edistämiseen	1,8	1,8
Energianeuvonnan lisäämiseen	1	1
Korotus valtion tukeman asuntotuotannon korkotukivaltuuksiin	0	340
Avustuksia asuinrakennusten energiatehokkuuden parannuksiin	0	20
Energiatuen suuret demohankkeet	0	20
Käynnistysavustuksia vuokra-asuntojen rakentamiseen	0	10
Avustuksia lähiöiden elinvoiman edistämiseksi	0	8
Yhteensä	362,3	1 641,1
Yritysten tukeminen	Määräraha	Valtuus
Yritysten kustannustuki	300	300
Tesin toinen pääomitus	250	250
Suomen Malmijalostus Oy:n pääomitus ja valtuus akkuklusterin kehittämiseen	150	300
Korotus Business Finlandin avustusvaltuuksiin	120	180
Makera lisäpääomitus	70	70
Alueiden kestävä kasvun tukeminen	29	29
Tukea lasti- ja matkustaja-alusvarustamoille	24,7	24,7
Tukea kulttuurialalle	20,6	20,6
Tukea kalatalouden yrityksille	11,2	11,2
Korotus ELY-keskusten avustusvaltuuksiin	10	25
Tukea liikuntapaikkojen rakentamiseen	6,82	6,82
Tukea tiedotusvälineille	5	5
Tukea Ähtärin eläinpuisto Oy:lle jättiläispandojen kuluihin	1,5	1,5
Valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen	0,5	0,5
Laivanrakennuksen innovaatiotuki	0	20,75
Yhteensä	999,3	1 245,1

Innovaatiot, osaaminen ja hyvinvointi	Määräraha	Valtuus
Työttömyysturvan muutokset	812,4	812,4
Korkeakoulujen aloituspaikkojen kertaluonteinen lisäys	124	124
Lisävaltuuksia Suomen akatemian hankkeisiin	26	81
TE-toimistojen toimintamenoihin ja hankkeisiin	24,11	24,11
Koronakriisistä aiheutuvien menetysten korvaamiseen vapaan sivistystyön organisaatioille	21,55	21,55
Työikäisten nopeavaikutteisiin osaamisen kehittämistoimiin	20	20
Lähihoitajien koulutuksen lisäämiseen	16,5	16,5
Julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin	15	15
Tukea Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n kehityshankkeisiin	13,1	30,7
Suurten yritysten veturikampanjan jatkamiseen	12	60
Pääomalainoihin liiketoimintaekosysteemeissä tarpeellisten alustojen kehittämisen vauhdittamiseen	12	20
Palvelurakenteen kehittämiseen	11,5	11,5
Avoimen korkeakouluopetuksen lisäys	10	10
Korkeakouluopiskelijoiden ohjauksen lisääminen ja hyvinvoinnin parantaminen	6	6
Tukea Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiölle	5	5
Avustukset kirkolliseen ja uskonnolliseen toimintaan	4,5	4,5
Yritysten, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kumppanuusmallin pilotointi	3	15
Ruoka-aputoimintaan	2	2
Valtionavustus kestävästä kasvupolitiikkaa edistäville toimijoille	1,6	1,6
Yhteensä	1 140,3	1 280,9
Lasten ja nuorten hyvinvointiohjelma	Määräraha	Valtuus
Lisäys valtionosuuksiin yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kustannuksista	115,5	115,5
Työvoimakoulutuksiin ja palveluiden hankintaan nuorille	45	45
Ammatilliseen koulutukseen	30	30
Tukea nuorisotyön vahvistamiseen	12	12
Koululaisten harrastustoiminnan kehittämiseen	10	10
Lapsille ja nuorille suunnatut yleisten kirjastojen hankinnat	0,8	0,8
Tukea 4H-toimintaan	0,3	0,3
Yhteensä	213,6	213,6
Kuntatalouden tukeminen	Määräraha	Valtuus
Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden korotus	550	550
Korotus kuntien osuuteen yhteisöveron tuotosta 10 prosenttiyksiköllä	410	410
Sairaanhoitopiireille avustusta pandemian aiheuttamiin kustannuksiin	200	200
Kunnille lasten, nuorten ja perheiden palveluihin	112	112
Kunnille ikääntyneen väestön palvelujen toimivuuden varmistamiseen ja toimintakyvyn tukemiseen	78	78
Harkinnanvaraisten valtionosuuksien korotuksiin	50	50
Yhteensä	1 400,0	1 400,0
Elvytyskokonaisuus yhteensä	4 115,5	5 780,7

Yritysten tukeminen: Tämän kategorian toimet on huomioitu jo aiemmin yritystukia käsittelevässä luvussa. Yhteensä yritysten tukemiseen on elvytyskokonaisuudessa kohdistettu hieman alle miljardi euroa määrärahoja. Kokonaisuutena tästä kategoriasta voidaan todeta, että vaikka talouspolitiikan painopiste neljännen lisätalousarvion myötä siirtyi talouden elvytykseen, on hyvä, että päätöksenteossa on tunnustettu yritysten edelleen jatkuva tarve tukitoimille. Kääntöpuolena tässä on luonnollisesti se, että ylimääräiset tukitoimet tulisi lopettaa mahdollisimman nopeasti tilanteen normalisoituessa. Yritysten kannattavuuden on perustuttava niiden kykyyn luoda lisäarvoa asiakkailleen – ei valtiolta saataviin tukiin. Suunnitelma tukijärjestelmien purkamisesta onkin talouspolitiikan kannalta ajankohtainen tehtävä.

Innovaatiot, osaaminen ja hyvinvointi: Elvytyskokonaisuuteen sisältyy myös merkittäviä panostuksia innovaatioiden ja osaamisen edistämiseen sekä hyvinvointiin (noin 1,14 mrd. euroa määrärahoina). Hyvinvointiin liittyvät toimet koostuvat ennen kaikkea työttömyysturvan muutoksista, jotka on käsitelty jo kotitalouksien tukia koskevassa luvussa. Myös muun muassa korkeakouluopiskelijoiden hyvinvointiin ja kirkolliseen toimintaan on esitetty määrärahalisäyksiä. Innovaatioiden ja osaamisen osalta toimien arviointi on haastavampaa. Talouspolitiikan arvioinnin kannalta merkittävää on se, ovatko toimet koronakriisistä johtuvaa elvytystä vai tavanomaisia määrärahojen lisäyksiä. Ylipäätään innovaatioita ja osaamista edistävien toimien vaikutukset näkyvät taloudessa usein vasta pidemmän ajan kuluttua, mikä on toki linjassa hallituksen tavoitteiden kanssa, mutta ei ole varsinaista elvytystä. Esimerkiksi korkeakoulutuksen lisäämisestä aiheutuva tuottavuuden kasvu realisoituu pääasiallisesti vasta, kun opiskelijat siirtyvät työelämään.

Lasten ja nuorten hyvinvointiohjelma: Tämän kategorian toimet ovat yhteensä noin 213,6 milj. euroa. Merkittäviä tukia kohdennetaan varhaiskasvatukseen sekä yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen. Myös nuorten työllistymistä tuetaan vahvistamalla etsivää nuorisotyötä ja lisäämällä työvoimakoulutuksia alle 25-vuotiaille. Lukuun ottamatta nuorten työllistymistä edistäviä toimia, on myös tämän kategorian toimien tähtäin selvästi pidemmän aikavälin rakenteellisissa tavoitteissa.

Kuntatalouden tukeminen: Kuntien ja sairaanhoitopiirien tukeminen on elvytyskokonaisuuden suurin kategoria ja yhteensä noin 1,4 mrd. euroa. Peruspalvelujen valtionosuuden korotuksen lisäksi määrärahoja ohjataan erityisesti lasten ja nuorten, iäkkäiden ja sairaanhoitopiirien tukemiseen. Kuntatalouden tukeminen on perusteltua, sillä monet kunnat ovat kärsineet pahoin koronakriisistä taloudellisen toiminnan heiketessä ja verotulojen madaltuessa. Monien kuntien taloudellinen tilanne on ollut heikko jo ennen koronakriisiä, joten kuntatalouden elpymistä koronakriisistä on seurattava tarkasti.

2.5 MUITA BUDJETTIMUUTOKSIA

2.5.1 Valtion toimintamenot ja verotulot

Merkittäviä määrärahoja on lisätalousarvioissa kohdennettu myös julkisen sektorin kasvaneisiin juokseviin menoihin. Näitä muutoksia tarkasteltaessa on haasteena – erityisesti neljännen lisätalousarvion osalta – erottaa poikkeustilanteesta aiheutuneet menojen kasvut niistä, joilla ei ole suoraa yhteyttä koronakriisiin. On myös muistettava, että näiden määrärahalisäysten pääasiallinen tarkoitus on ylläpitää julkisten toimijoiden toimintakykyä kriisitilanteessa – niitä ei voida siis pitää varsinaisina tukitoimina. Tästä syystä valtion toimintamenoja ei eritellä tarkemmin

tässä raportissa. Tarkempia tietoja voi tarvittaessa hakea lisätalousarvioista. Tukitoimien erottaminen juoksevien menojen kasvusta on monissa tilanteissa haastavaa, mutta jonkinlainen rajanveto näiden välillä on välttämätöntä talouspolitiikan tehokkaan arvioinnin kannalta.

Verojärjestelmä on Suomen talouden keskeisin automaattinen vakauttaja¹⁶, joka säätelee valtion, yritysten ja kotitalouksien tuloja taloussuhdanteen mukaan. Koronakriisi on luonnollisesti aiheuttanut merkittävän pudotuksen valtion verotuloihin: Toisen lisätalousarvion yhteydessä valtion vero- ja veronluonteisten tulojen ennustettiin vähenevän yhteensä 4 726 milj. euroa, joka on lähes kokonaan koronakriisin suoraa tai välillistä vaikutusta. Suurimmat vähennykset tehtiin tuloarvioihin ansio- ja pääomatuloveroista (1 094 milj. euroa), yhteisöverosta (1 422 milj. euroa) ja arvonlisäverosta (1 654 milj. euroa). Vähennykset jatkuivat edelleen neljännessä lisätalousarviossa, jossa suurimmat vähennykset tehtiin tuloarvioihin yhteisöverosta (368 milj. euroa) ja arvonlisäverosta (895 milj. euroa). Taulukossa 5 on esitetty lisätalousarvioissa yhteensä tehdyt muutokset verotuloarvioihin veroluokittain. Verotulojen vähennyksistä aiheutuu yhteensä noin 5,995 mrd. euron pudotus valtion tuloarvioon.¹⁷

Taulukko 5: Muutokset verotuloarvioissa

Verotuloarvioiden muutokset	
Vero	Milj. euroa
Ansio- ja pääomatuloverot	-1 090
Yhteisövero	-1 790
Perintö- ja lahjaverot	46
Arvonlisävero	-2 549
Eräistä vakuutusmaksuista suoritettava vero	-46
Alkoholijuomaverot	-74
Energiaverot	-212
Autovero	-126
Varainsiirtovero	-54
Arpajaisvero	-52
Ajoneuvovero	-47
Muut veronluonteiset tulot	-0,81
Yhteensä	-5 994,81

Valtion verotulojen vähentyessä ja menojen kasvaessa on selvää, että koronakriisi kasvattaa julkisen velan BKT-suhdetta merkittävästi. Tarkemmin sanoen, Valtiovarainministeriö (2020) arvioi, että julkisen talouden alijäämä vuonna 2020 on noin 18,5 mrd. euroa, ja julkisen talouden ennustetaan pysyvän selvästi alijäämäisenä myös lähivuosina. Kertyvät alijäämät pahentavat entisestään julkisen talouden kestävyysvajetta, minkä vuoksi Vihriälän ym. (2020) ja Talouspolitiikan arviointineuvoston (2020) painottama suunnitelma velkasuhteen vakauttamiseksi on ajankohtainen. Sopeutustoimet tulisi Vihriälän ym. mukaan aloittaa viimeistään 2023, jotta julkinen talous saadaan tasapainotettua ajoissa. Ongelmana on, että

¹⁶ Blanchard ja Summers (2020) tarjoavat ajankohtaista analyysia automaattisten vakauttajien toiminnasta matalassa korkoympäristössä. Analyysi keskittyy erityisesti niin kutsuttujen puoliautomaattisten vakauttajien toimintaan.

¹⁷ Valtiolla on verotulojen lisäksi myös muita tulonlähteitä, jotka vaikuttavat tuloarvioon. Esimerkiksi toisen lisätalousarvion yhteydessä tehtiin merkittävä 1 126,4 milj. euron vähennys arvioon valtion osinkotuloista, pääomanpalautuksista ja osakkeiden myyntituloista.

sopeutustoimet eivät saisi hidastaa talouden elpymistä nykyisestä kriisistä – talouspolitiikan päättäjillä on lähivuosina siis haastavia valintoja edessään.

2.5.2 Kansainväliset tukitoimet

Suomi on osallistunut koronakriisin tukitoimiin merkittävästi myös kansainvälisesti. Kolmannen lisätalousarvion yhteydessä valtioneuvostolle annettiin valtuus myöntää yhteensä enintään 432 milj. euron valtioneuvoston eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tukivälineen (SURE) puitteissa myönnettäville lainoille. Lisäksi valtioneuvostolle annettiin valtuus myöntää enintään 372 milj. euron valtiontakuu Euroopan investointipankille sen yhteyteen perustettavasta takuurahastosta mahdollisesti aiheutuville tappioille. Näiden valtuuksien perusteella ei lisätty määrärahoja budjettiin, sillä takauksista realisoituu menoja valtiolle vain, jos takauksien kohteena olevia saatavia ei makseta takaisin. Suomen kansainvälinen kontribuutio on näkynyt myös muun muassa WHO:lle myönnetyssä lisärahoituksessa ja osallistumisena kansainväliseen rokotteen kehittämiseen. Nämä tukitoimet on huomioitu terveydenhuollon tukia käsittelevässä alaluvussa.

Kansainvälisten tukitoimien osalta erityisen merkittävä on EU:n 750 mrd. euron elvytyspaketti, josta jäsenmaat pääsivät sopuun 21. heinäkuuta. Kokonaisuudesta jaetaan yhteensä 390 mrd. euroa avustuksina ja 360 mrd. euroa lainoina jäsenmaille. Merkittävin osa paketissa on *Recovery and Resilience Facility (RRF)*, johon sisältyy edellä mainittu 360 mrd. euron lainavaltuus kokonaisuudessaan ja 312,5 mrd. euroa avustuksia. RRF:n mukaisia tukia jaetaan jäsenmaille väkiluvun, asukaskohtaisen BKT:n ja vuosien 2015–2019 työttömyysasteen perusteella. Tämän elvytyspaketin vaikutusten arviointi Suomen kannalta vaatii kuitenkin tarkempaa tutustumista sen ehtoihin ja tavoitteisiin, joten se sivuutetaan tässä raportissa.

3 TUKITOIMIEN KANSAINVÄLINEN VERTAILU

Tukitoimien kansainvälisessä vertailussa edetään käyttäen samaa jaottelua yrityksille ja kotitalouksille suunnattujen tukien mukaisesti kuin edellisissä luvuissa. Lisäksi verotukseen liittyvien tukitoimien vertailuun on varattu oma alalukunsa. Terveystukitoimien vertailu kuitenkin sivuutetaan, sillä se vaatisi perehtymistä eri maiden terveydenhuoltojärjestelmiin, mikä ei ole tämän raportin tarkoituksena.

Luonnollisen vertailukohdan Suomen tukitoimille muodostavat toimet muissa Pohjoismaissa¹⁸, joissa talouden rakenteet ovat suurelta osin samankaltaisia. Vertailuja tehtäessä on kuitenkin muistettava, että Ruotsilla, Norjalla ja Tanskalla on kaikilla omat itsenäiset keskuspankkinsa ja täten mahdollisuus harjoittaa myös itsenäistä rahapolitiikkaa. Muilla Pohjoismailla on myös Suomea alemmat julkisen talouden velkaantumisasteet, mikä lisää niiden finanssipolitiikan liikkumavaraa. Merkittävä ero Pohjoismaiden välillä on myös se, että Ruotsin linja koronaviruksen leviämisen estämisessä ja rajoitusten asettamisessa on ollut hyvin erilainen kuin useimmilla Euroopan mailla. Ruotsin koronastrategia tarjoaakin hyödyllisiä vertailukohteita, kun pyritään ymmärtämään rajoitustoimien vaikutuksia talouden kehitykseen.

Tässä raportissa ei kuitenkaan rajoituta ainoastaan Pohjoismaiden tai Euroopan tarkasteluun, vaan mielenkiintoisia esimerkkejä nostetaan esiin muun muassa Etelä-Amerikasta ja Afrikasta, joissa talouden rakenteet voivat olla hyvinkin erilaisia. Tämän luvun tiedot tukitoimista eri maissa perustuvat pääasiassa OECD:n (2020b) raporttiin sekä OECD:n (2020c) ja IMF:n (2020) seurantasivustoihin. Pohjoismaiden osalta on käytetty myös muita lähteitä mahdollisimman tarkkojen tietojen saamiseksi.¹⁹ Kuten tämän raportin johdannossa jo mainittiin, tukitoimien kansainvälinen vertailu on kuitenkin hyvin haastavaa puutteellisten tietojen ja erilaisten raportointikäytäntöjen vuoksi. Näiden seikkojen vuoksi tässä raportissa keskitytään erityisesti tukitoimien laadulliseen vertailuun.

3.1 YRITYKSET

Kuten edellä jo todettiin, on maiden välinen vertailu järkevää aloittaa tarkastelemalla Pohjoismaita, joissa talouspoliittiset tukitoimet ovat olleet hyvin samankaltaisia: tukitoimet on toteutettu pääasiassa jo olemassa olevia järjestelmiä käyttäen ja erityisesti yksityisen sektorin luotonantoa tukemalla. Kaikki Pohjoismaat ovat tukeneet yksityisen sektorin luotonantoa muun muassa keventämällä luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksia, jotka toimivat puskureina talletuspakojen ja sijoituskohteiden hintojen muutoksia vastaan. Näillä toimilla on toivottu luotonantokapasiteettia lisäävä vaikutus, mutta samalla ne kasvattavat rahoitusjärjestelmän riskejä. Euroopan keskuspankki (EKP) on myös laskenut tiettyjä vakavaraisuusvaatimuksia suurilta pankeilta, jotka ovat suoraan sen valvonnassa. Koronakriisin aikana vakavaraisuusvaatimuksia onkin alennettu monissa maissa, mikä voi mahdollisesti vaikuttaa rahoitusmarkkinoiden

¹⁸ Islanti ei pienen väkilukunsa vuoksi ole luontainen vertailukohde Suomelle, joten tässä raportissa Pohjoismaista puhuttaessa tarkoitetaan Suomea, Ruotsia, Norjaa ja Tanskaa.

¹⁹ Tarkempia tietoja tukitoimista löytyy Ruotsin osalta esimerkiksi osoitteesta <https://www.government.se/articles/2020/03/economic-measures-in-response-to-covid-19/> ja Norjan osalta osoitteesta <https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/economic-policy/economic-measures-in-norway-in-response-to-covid-19/id2703484/>.

vakauteen tulevaisuudessa. On tärkeää, että edellisen finanssikriisin opetuksia ei unohdeta, ja vakavaraisuusvaatimukset palautetaan tarvittavalle tasolle nykyisen kriisin jälkeen.

Yksityisen sektorin luotonantoa on tuettu merkittävästi myös valtiontakauksen avulla. Ruotsi, Norja ja Tanska ovat kaikki tarjonneet yritysten lainoille valtiontakauksia yleisten ohjelmien kautta samaan tapaan kuin Suomessa on toimittu Finnveran avulla. Taulukossa 6 on vertailu näiden takausvaltuuksien BKT-osuuksista²⁰.

Taulukko 6: Yleiset valtiontakausohjelmat Pohjoismaissa

Yleiset valtiontakausohjelmat

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja
% BKT:sta	4,37 %	3,15 %	2,82 %	1,81 %

Yleisten takausvaltuuksien lisäksi valtiontakauksia on kohdistettu myös tarkemmin yksittäisille toimialoille. Erityisesti lentoyhtiöiden lainoille on myönnetty merkittäviä takauksia: Ruotsi on myöntänyt 5 mrd. SEK:n arvosta valtiontakauksia lentoyhtiöille, joiden päätoiminnot tai -konttori ovat Ruotsissa. Lisäksi Tanska ja Ruotsi ovat yhdessä myöntäneet Scandinavian Airlinesin lainoille 3,5 mrd. SEK:n takauksen, jonka vastuut maat jakavat tasan. Norja on puolestaan myöntänyt ilmailualan yritysten lainoille yhteensä 6 mrd. NOK valtiontakauksia. Finnairin työeläkemaksujen takaisinlainaukseen myönnetty 600 milj. euron takaus on siis linjassa näiden toimien kanssa.

Norjasta löytyy toinenkin mielenkiintoinen esimerkki, sillä Norjan valtio on uudelleenvakuuttanut yksityisten luottovakuutuslaitosten tarjoamien vakuutuksien kohteina olevia lainoja yhteensä 20 mrd. NOK:n arvosta. Tämä järjestely keventää luottovakuutuslaitosten riskejä ja tätä kautta edistää yksityisen sektorin luotonantoa. Myös Tanskassa on käytetty samanlaista järjestelyä, ja luottovakuutettuihin lainoihin on myönnetty valtiontakauksia 30 mrd. DKK:n arvosta. Muita yleisiä takauksien kohteita ovat Euroopassa olleet muun muassa matkustus- ja maataloussektorit. Erityismaininnan valtiontakauksiin liittyen ansaitsee Italia, jossa nämä toimet ovat olleet massiivisia. Tukeakseen yritysten likviditeettiä ja vientisektoria kriisin aikana Italian hallitus ilmoitti, että valtiontakauksen enimmäismäärää nostetaan yhteensä 400 mrd. eurolla (noin 24,5% BKT:sta).

Yksityisen luotonannon tukeminen on hyödyllinen keino tukea yrityssektorin likviditeettiä rahoituksen saatavuuden kautta, mutta suoraviivaisin tukimuoto yrityksille ovat avustukset. Useat Euroopan maat ovatkin jakaneet merkittäviä määriä avustuksia erityisesti pk-yrityksille. Yleiset avustusohjelmat ovat tärkeitä erityisesti kriisin ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa, kun yritykset toimialasta riippumatta tarvitsevat nopeasti likviditeettiä. Avustuksilla on tärkeä rooli myös tutkimus- ja kehitystoiminnan jatkumisen varmistamisessa, sillä ne ovat usein hankkeita, jotka yritykset laittavat helposti jäihin kriisiaikana. Kääntöpuolena avustuksissa on kuitenkin niiden huomattavasti raskaammat budjettivaikutukset: avustuksista realisoituu valtiolle menoja heti maksun yhteydessä, eikä yritysten lähtökohtaisesti tarvitse maksaa vastaavia summia takaisin. Tästä syystä tukien kohdistuksessa tulee olla tarkkana, jotta tukia saavat vain niitä todella tarvitsevat yritykset. Tämä voi olla suuri haaste esimerkiksi Etelä-Amerikan maissa, joissa korruptio on yleistä ja harmaa talous merkittävä osa kansantaloutta. Näiden maiden osalta suorat avustukset ovatkin olleet vähäisiä verrattuna muihin tukitoimiin. Pohjoismaiden kannalta korruptio ja harmaa talous eivät ole merkittäviä ongelmia, joten suorat yritystuet ovat perusteltu

²⁰ BKT:n arvoina käytetään Euroopan komission ennusteita vuoden 2020 markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta (AMECO-tietokanta).

tukikeino. Toisaalta myös Suomessa on noussut julkisuuteen tapauksia, joissa avustuksia on myönnetty kyseenalaisille yrityksille. Tukien mahdollinen väärinkäyttö on myös olennainen osa EU:n elvytyspaketin ympärillä käytävää keskustelua, sillä esimerkiksi Italian viranomaiset ovat varoittaneet, että järjestäytynyt rikollisuus tulee pyrkimään hyödyntämään Etelä-Eurooppaan kohdennettavia merkittäviä tukia.

Kaikilla Pohjoismailla on ollut koronakriisin aikana käytössä yleinen yritysavustusten ohjelma, joiden jakoperusteet ovat olleet hyvin samankaltaisia. Ruotsissa tukea on jaettu yrityksille suhteessa liikevaihdon alenemiseen: tuki on vaihdellut 22,5 ja 75 prosentin välillä yrityksen kiinteistä kustannuksista (pois lukien palkkakulut). Tämän tukiohjelman budjettivaikutukseksi on ilmoitettu 39 mrd. SEK (0,8% BKT:sta). Norjassa on ollut käytössä hyvin samankaltainen 50 mrd. NOK:n (1,5% BKT:sta) yritystukiohjelma, jossa tuen määrä riippuu muun muassa liikevaihdon alenemisesta ja kiinteiden kustannusten osuudesta. Tämän lisäksi Norjassa on ollut väliaikainen 4 mrd. NOK:n (0,01% BKT:sta) tukiohjelma yrityksille, jotka ottavat lomautettuja työntekijöitä takaisin. Myös Tanskassa on ollut käytössä yleinen avustusohjelma, jossa tuen määrä vaihtelee suhteessa liikevaihdon alenemiseen ja yrityksen kiinteisiin kustannuksiin. Yrityksille, jotka ovat joutuneet sulkemaan koronakriisin ajaksi on tarjottu täysmääräistä korvausta liiketoiminnan kiinteistä kustannuksista. Tämän tukiohjelman budjettivaikutukseksi on arvioitu 65,3 mrd. DKK. Taulukossa 7 on yhteenveto Pohjoismaiden yleisten avustusohjelmien BKT-osuuksista²¹.

Taulukko 7: Yleiset avustusohjelmat Pohjoismaissa

Yleiset avustusohjelmat

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja
% BKT:sta	0,75 %	0,82 %	2,97 %	1,63 %

Suoria avustuksia on takauksien tapaan kohdennettu monissa maissa myös tarkemmin yksittäisille toimialoille edellä mainittujen ongelmien välttämiseksi ja tukien mahdollisimman tehokkaan käytön edistämiseksi. Suomen lisäksi erityisesti Tanskassa yksinyrittäjiä on tuettu merkittäväillä toimilla: yksinyrittäjät, joiden liikevaihto on koronakriisin seurauksena laskenut yli 30 prosenttia ovat oikeutettuja 90 prosentin korvaukseen (maksimi 23 000 DKK kuukaudessa) ja sulkemaan joutuneet 100 prosentin korvaukseen. Tämän tukitoimen arvioitu budjettivaikutus on 14,8 mrd. DKK (0,7% BKT:sta). Suomessa yksinyrittäjien avustuksiin on budjetoitu 250 milj. euroa (0,1% BKT:sta). Pienempiä suoria yritystukia on Pohjoismaissa jaettu myös useille tarkemmin määritellyille sektoreille: Esimerkiksi Tanskassa on tuettu muun muassa matkailualaa ja Norjassa rakennusala. Kaikki Pohjoismaat ovat myös tukeneet kulttuuri- ja urheilutapahtumien järjestäjiä suorilla avustuksilla. Muualla Euroopassa yleisiä tukien kohteita ovat olleet muun muassa matkailu-, majoitus- ja ravitsemisalojen yritykset, ja myös kulttuuri- ja urheilualoille on jaettu huomattavia tukia. Kohdennetuissa tukitoimissa maailmalla on selvästi havaittavissa paitsi koronakriisin vaikutusten epätasainen jakautuminen eri alojen välille myös maiden talouksien rakenteelliset eroavaisuudet. Avustusten jakamisessa on priorisoitu pahiten kärsineiden alojen lisäksi eri maiden talouksien kannalta tärkeimpiä aloja.

Saatavilla olevien tietojen perusteella yleisten avustusohjelmien mittaluokka on siis ollut Suomessa pienempi kuin muissa Pohjoismaissa. Tätä eroa kompensoi osaltaan valtiontakausten osuus, joka on Suomessa muita Pohjoismaita suurempi. Valinnassa suorien avustusten ja

²¹ Suomen osalta yleisiin yritystukiin on laskettu Business Finlandin ja ELY-keskusten kautta myönnettyt tuet sekä yritysten kustannustuki.

luotonannon tukemisen välillä tulee ottaa huomioon monia seikkoja, kuten toimien tehokkuus ja budjettivaikutukset. Ei ole siis mahdollista antaa yksiselitteistä vastausta siihen, onko Suomen suorien yritystukien osuus ollut liian pieni. Seuraavassa luvussa dataa tarkastellessa havaitaan kuitenkin, että koronakriisi ei ole ainakaan toistaiseksi lisännyt esimerkiksi konkurssien määrää, mikä viittaa osaltaan siihen, että tukitoimet ovat olleet riittäviä. Muilla Pohjoismailla on myös matalampien velkaantumistasojen ansiosta Suomea enemmän finanssipolitiikan liikkumavaraa, mikä osaltaan mahdollistaa avustusten laajemman käytön.

Yrityssektoria on monissa maissa tuettu myös julkisten lainojen ja pääomasijoitusten kautta. Suomen osalta tähän kategoriaan lukeutuu Business Finlandin lainojen myöntämisvaltuudet, VER:n yritystodistussijoitukset sekä valtion pääomasijoitukset.²² Ruotsi puolestaan on pääomittanut kasvuyrityksiä tukevaa valtionyhtiö Almia 3 mrd. SEK:lla, jotta se voi lisätä lainojaan pk-yrityksille. Lisäksi Ruotsi on korottanut vientiä edistävien lainojen enimmäismäärää 75 mrd. SEK:lla. Tanska on lisännyt yrittäjille ja alkuvaiheen yrityksille valtion sijoitusrahasto Vaekstfondenin kautta tarjottavaa rahoitusta 3,4 mrd. DKK:lla ja perustanut uuden valtion takaaman 10 mrd. DKK:n rahaston, jonka tarkoituksena on toimia suurten ja tärkeiden yritysten viime käden rahoittajana mahdollisissa ongelmatilanteissa. Norjassa on puolestaan perustettu valtion omistama velkakirjoihin sijoittava 50 mrd. NOK:n rahasto. Vastaava rahasto oli merkittävässä roolissa myös Norjan toipumisessa finanssikriisistä vuosina 2009–2014, ja sen tavoitteena on parantaa Norjan velkakirjamarkkinoiden likviditeettiä ja tätä kautta helpottaa yritysten rahoitusasemaa. Tämä tukitoimi kohdistuu siis erityisesti suuriin yrityksiin, jotka voivat hankkia rahoitusta velkakirjalainojen avulla. Lisäksi Norja on kohdentanut 1,6 mrd. NOK innovaatioita edistäviin lainoihin ja 2 mrd. NOK lainoina lomamatkapaketteja järjestäville yrityksille. Taulukossa 8 on yhteenvetona vertailu koronakriisin aikana tukitoimina myönnettyjen julkisten lainojen ja pääomasijoitusten BKT-osuuksista Pohjoismaissa.

Taulukko 8: Tukitoimina myönnetty julkiset lainat ja pääomasijoitukset Pohjoismaissa

Julkiset lainat ja pääomasijoitukset

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja
% BKT:sta	1,15 %	1,64 %	0,61 %	1,64 %

Julkisia lainoja ja pääomasijoituksia on käytetty laajasti tukitoimenpiteinä ympäri maailman. Erityinen painopiste näillä toimilla useissa maissa on ollut pienyritysten ja innovaatioiden tukeminen, mutta myös suurten yritysten rahoituksen saatavuus on pyritty varmistamaan lainojen tarjonnan avulla. Suurten yritysten toiminnan turvaamisella pyritään vähentämään markkinoiden systeemistä riskiä ja vahvistamaan luottamusta markkinoiden vakauteen. Avainasemassa olevien yritysten rahoituksen turvaamisella on siis merkittävä ennaltaehkäisevä vaikutus, vaikka yritykset eivät joutuisikaan tätä rahoitusta käyttämään.

Mielenkiintoisia eroavaisuuksia tukitoimissa löytyy myös, kun tarkastellaan yritysten liiketoiminnan kuluja keventäviä toimenpiteitä. Kuten jo aiemmin on mainittu, tämän kategorian tukitoimet ovat Suomessa keskittyneet pääasiassa verotuksen helpotettuihin maksujärjestelyihin, työeläkemaksujen maksuajan pidennyksiin, työeläkemaksujen tilapäiseen alennukseen ja lomautusten helpotuksiin. Verotukseen liittyvät muutokset ovat olleet hyvin yleinen tukikeino

²² Kuten jo aiemmin on mainittu, myös Suomen Pankin yritystodistussijoitukset ovat lainaa suurille yrityksille. Vertailukelpoisuuden vuoksi niitä ei kuitenkaan huomioida tässä, sillä vastaavat toimet on muiden Pohjoismaiden osalta sisällytetty rahapolitiikan kokonaisuuteen. Valtion pääomasijoituksiin sisältyvät erät löytyvät puolestaan Suomen yritystukia käsittelevän luvun taulukosta.

kriisin aikana, ja niitä onkin raportoitu lähes kaikista maista. Varsinaisia veroprosenttien muutoksia ei kuitenkaan ole tehty Suomessa (lukuun ottamatta arvonlisäveron poistoa tietyin ehdoin koronaviruksen torjuntaan tarvittavien tavaroiden kaupasta) ja muissakin Pohjoismaissa vain hyvin rajoitetusti. Työnantajien sosiaaliturvamaksujen alennukset ovat olleet yleisesti käytössä maissa, joissa sosiaaliturvajärjestelmät sen mahdollistavat, ja kaikki Pohjoismaat ovatkin käyttäneet sosiaaliturvamaksujen muutoksia tukivälineenä koronakriisin aikana. Vastaavia tukitoimia on käytetty Euroopassa myös laajemmin.

Monissa maissa yritysten menoja on kuitenkin kevennetty huomattavasti laajemmalla valikoimalla keinoja kuin Suomessa. Erityisesti on pyritty keventämään pienyritysten kiinteitä kustannuksia kuten vuokramaksuja. Esimerkiksi Ranskassa pk-yritysten vesi-, sähkö-, kaasu- ja vuokramaksuja on lykätty koronakriisin ajaksi, Ruotsissa pahiten kärsineiden toimialojen yritysten vuokramaksuja on alennettu tilapäisesti ja Italiassa 60 prosenttia liiketoiminnan vuokramaksuista on tehty verovähennyskelpoisiksi. Mielenkiintoinen esimerkki löytyy myös Australiasta, jossa liiketilojen vuokramaksuja on tietyin ehdoin alennettu suhteessa yrityksen liikevaihdon alenemiseen. Tämän järjestelmän avulla vuokranantaja kantaa osan vuokralaisyrityksen menetyksistä koronakriisin aikana ja osaltaan helpottaa yrityksen asemaa. Kansantalouden tasolla tämä johtaa riskinjakamiseen ja kriisin haitallisten vaikutusten tasaisempaan jakautumiseen. Useissa maissa on myös säädetty niin, että vuokranantaja ei voi irtisanoa vuokrasopimusta väliaikaisten koronakriisistä aiheutuvien maksuvaikeuksien vuoksi.

Edellä luetellut vuokriin liittyvät tukitoimet ovat vain valikoituja esimerkkejä, ja myös useat muut maat ovat tukeneet yrityksiä vuokrakevennysten avulla. Pohjoismaissa tukien kohdentaminen suoraan yritysten vuokramaksujen alentamiseen ei ole kuitenkaan ollut yleistä, ja yllä mainittu esimerkki Ruotsista onkin tarkasteltujen lähteiden perusteella ainoa lajiaan. Tämä herättääkin kysymyksen siitä, miksi Pohjoismaat (ja erityisesti Suomi) eivät ole juurikaan käyttäneet näitä keinoja. Vuokratukien sijaan Pohjoismaissa on käytetty yleisiä yritysavustuksia, joita voi kaikissa Pohjoismaissa käyttää myös vuokrakuluihin. Suoraan vuokriin kohdistuneet tukitoimet olisivat kuitenkin mahdollisesti olleet varteenotettava vaihtoehto erityisesti kriisin alkuvaiheessa, jolloin hallinnollisia viiveitä olisi vältetty ja tukea saatu kohdennettua tehokkaasti. On myös huomioitava, että Suomessa yritysten kustannustuki, jota voi käyttää vuokramaksuihin, tuli haettavaksi vasta 7. heinäkuuta alkaen. Tukea voi hakea takautuvasti, mutta osa yrityksistä olisi todennäköisesti hyötynyt kustannustuen nopeammasta saatavuudesta.

3.2 VEROTUS

Merkittävä huomio Suomen talouspolitiikasta on, kuten edellä jo mainittiin, että varsinaisia veroprosenttien alennuksia ei ole tehty, vaikka työeläkemaksujen alentamisella onkin samankaltainen vaikutus yritysten kannalta. Veropoliittisiin kysymyksiin liittyvät kiinteästi myös Suomen talouden kestävyysvajeeseen liittyvät rajoitteet, jotka tulevat olemaan merkittävä talouspolitiikan haaste lähivuosina. Valintaan meno- ja veroelvytyksen välillä liittyy olennaisesti myös keskustelu niiden tehokkuuseroista. Perinteisesti menoelvytyksen on ajateltu olevan näistä kahdesta tehokkaampaa, sillä sen vaikutukset siirtyvät suoraan kokonaiskysyntään kasvaneiden julkisten menojen kautta. Elvytystoimien lopulliset vaikutukset tuotantoon määräytyvät kuitenkin mahdollisten kerroin- ja syrjäytymisvaikutusten kautta. Erityisesti finanssikriisin jälkeisissä tutkimuksissa on saatu näyttöä veroelvytyksen tehokkuudesta (ks. esim. Ramey 2019). Finanssipolitiikan kertoimien estimaateissa on paljon vaihtelua, mutta useat arviot viittaavat jopa siihen, että veroelvytys olisi monissa tapauksissa tehokkaampaa.

On kuitenkin otettava huomioon, että veroelvytyksen vaikutukset riippuvat olennaisesti kotitalouksien rajakulutusalttiudesta, eli siitä kuinka suuri osuus käytettävissä olevien tulojen kasvusta menee kulutukseen. Koronakriisiin liittyvä epävarmuus saattaa aiheuttaa kuluttajissa merkittävää varovaisuutta, joka pienentää rajakulutusalttiutta. Tällöin kotitaloudet käyttävät kasvaneen tulon pääosin säästämiseen, eikä veronkevennys juurikaan lisää kulutusta.

Maailmalla erityisesti arvonlisäverojen alennuksia on käytetty laajasti tukikeinona koronakriisin aikana. Arvonlisäveron muutoksia tarkasteltaessa on huomioitava, että ne voivat vaikuttaa sekä yrityksiin että kotitalouksiin. Vaikutusten jakautuminen sektoreiden välillä riippuu markkinamekanismien toiminnasta.

Arvonlisäveron alentaminen on hyvin suoraviivainen tukikeino siinä mielessä, että teoriassa se lisää hyödykkeiden kysyntää välittömästi, kun yritykset laskevat hintojaan. Todelliset vaikutukset riippuvat kuitenkin olennaisesti esimerkiksi kilpailusta markkinoilla. Alentamalla arvonlisäveroa voidaan myös mahdollisesti parantaa yhteiskunnan pienituloisimpien asemaa kriisin aikana, sillä arvonlisävero on luonteeltaan regressiivinen siinä mielessä, että se on kulutusvero ja pienituloisimmat käyttävät tavallisesti suuremman osuuden tuloistaan kulutukseen. Lisätietoa arvonlisäveron alennuksen mahdollisista vaikutuksista löytyy esimerkiksi seuraavista lähteistä: Holm ym. (2007), Kosonen (2015) ja Falkenhall ym. (2020).

Esimerkiksi Isossa-Britanniassa arvonlisäveroa on alennettu useilla pahoin kärsineillä aloilla, kuten ravitsemis-, majoitus- ja matkailualoilla, 20 prosentista 5 prosenttiin. Belgiassa matkailu- ja ravitsemisalan arvonlisäverot on puolestaan alennettu tilapäisesti 6 prosenttiin vuoden loppuun asti. Saksassa arvonlisäveroprosentteja on alennettu yleisesti kaikilla aloilla vuoden loppuun asti: yleinen arvonlisävero laskettiin 19 prosentista 16 prosenttiin ja kevennetty arvonlisävero 7 prosentista 5 prosenttiin. Montag ym. (2020) tutkivat Saksassa tehtyjen alennusten vaikutuksia analysoimalla polttoaineiden hintoja. He havaitsivat, että vaikutukset ovat olleet nopeita ja merkittäviä. Lisäksi heidän tuloksensa tukevat päätelmää siitä, että alennuksen vaikutukset kuluttajille riippuvat olennaisesti kysynnän piirteistä ja kilpailusta markkinoilla. Arvonlisäveron alennuksen vaikutukset siirtyvät tehokkaimmin kuluttajille kilpailullisilla ja joustavan kysynnän markkinoilla.

Tarkasteltujen lähteiden perusteella Pohjoismaista ainoastaan Norja on käyttänyt arvonlisäveron alennuksia tukivälineenä. Norjassa alennettu arvonlisäveroprosentti on laskettu väliaikaisesti 12 prosentista 8 prosenttiin lokakuun loppuun asti. Alennetun arvonlisäveron piiriin kuuluvat muun muassa julkinen liikenne, majoitusala ja osia kulttuurialasta. Kaikki Pohjoismaat ovat kuitenkin raportoineet käyttäneensä arvonlisäveron maksuajan pidennyksiä osana tukitoimiaan. Ruotsissa ja Tanskassa on myös ollut Suomen tavoin mahdollista hakea jo maksettujen arvonlisäverojen palautusta ja maksaa ne myöhemmin takaisin. Tanskassa takaisinmaksuajalta ei peritä korkoa ja Ruotsissa korko on 1,25 prosenttia. Verrattuna Suomen käyttämään 2,5 prosentin korkoon ALV-maksujärjestelyissä, erityisesti Tanskan koroton järjestelmä tekee yrityksille houkuttelevammaksi hakea maksettuja arvonlisäveroja takaisin ja pidentää maksuaikoja. Maksujärjestelyt ja pidennetyt maksuajat arvonlisä- ja tiettyihin muihinkin veroihin ovat olleet käytössä suurimmassa osassa Euroopan maita.

Verotuksen kautta tehdyt tukitoimet maailmalla eivät rajoitu ainoastaan arvonlisäveroon, vaan myös moniin muihin veroihin on tehty muutoksia. Esimerkiksi Iso-Britanniassa liiketoiminnan kiinteistövero poistettiin väliaikaisesti kokonaan. Pohjoismaista erityisesti Norja on tehnyt muutoksia myös muihin veroihin: työnantajan veroa alennettiin touko- ja kesäkuussa, lentomatkestajien vero poistettiin väliaikaisesti ja polttoaineverotukseen on tehty muutoksia.

Polttoaineverotukseen liittyvien muutosten on arvioitu parantavan yritysten likviditeettiä yhteensä yli 100 mrd. NOK:lla (3% BKT:sta). Verotuksen muutokset ovat olleet käytössä maailmalla laajemminkin. Huomattavaa on kuitenkin se, että suurin osa verotuksen muutoksista on koostunut hallinnollisista ja maksuehtoihin liittyvistä muutoksista. Yllä mainittujen toimien lisäksi monissa maissa on esimerkiksi nopeutettu veronpalautusten maksua ja verovelkojen perintä keskeytetty väliaikaisesti.

3.3 KOTITALOUDET

Kotitalouksille suunnatuissa tukimuodoissa on ollut huomattavasti eroavaisuuksia maiden välillä. Maissa, joissa on käytössä kattavat sosiaaliturvajärjestelmät (kuten Suomessa ja muissa Pohjoismaissa), suuri osa tuesta on ollut automaattista sosiaaliturvamenojen kasvua. Monissa maissa nämä järjestelmät eivät kuitenkaan ole kovinkaan kehittyneitä, joten kotitalouksien tukemiseen on tarvittu enemmän päätösperäisiä toimenpiteitä. Taulukon 2 perusteella havaitaan, että automaattiset muutokset ovat kattaneet Suomessa noin 68 prosenttia kotitalouksille sosiaaliturvan kautta suunnatusta tuesta.²³ Suomella on tässä suhteessa selvä etu moniin maihin verrattuna: jo olemassa olevat sosiaaliturvajärjestelmät vastaavat automaattisesti tehokkaasti kriiseihin, jolloin suuria muutoksia näihin järjestelmiin ei tarvitse tehdä. Päätösperäisillä muutoksilla on siis pyritty lähinnä paikkaamaan järjestelmän aukkoja, tehostamaan sen toimintaa ja sopeuttamaan se koronakriisiin.

Pohjoismaissa päätösperäiset tukitoimet kotitalouksille ovat olleet pääpiirteittäin hyvin samankaltaisia: työttömyysturvan kattavuutta on parannettu ja lomautuksia helpotettu. Lomautuksien helpotuksilla on tuettu sekä kotitalouksia että yrityksiä, kuten Suomen tukitoimia tarkastellessa jo aiemmin mainittiin. Tukitoimia on myös aktiivisesti pyritty kohdentamaan niille kotitalouksille, joihin koronakriisi on vaikuttanut voimakkaimmin. Esimerkiksi Tanskassa on varmistettu sairausetuuksien saatavuus koronaviruksen riskiryhmään kuuluville kotitalouksille ja Norjassa lomautetuille työntekijöille on tietyin ehdoin taattu täysmääräinen korvaus menetetyistä palkasta lomautuspäivien 3–20 ajalta. Yleinen piirre Pohjoismaiden tukitoimissa on myös se, että sosiaaliturvaedut on monissa tapauksissa laajennettu koskemaan myös yksinyrittäjiä. Nämä sosiaaliturvan parannukset ovat perusteltuja, sillä yksinyrittäjien liiketoiminta on usein hyvin suhdanneriippuvaista ja suuri osa liiketoiminnan kustannuksista on kiinteitä ja vaikeasti sopeutettavia. Yksinyrittäjien sosiaaliturvaa on parannettu Euroopassa laajemminkin ja myös esimerkiksi Kanadassa, Australiassa ja Marokossa.

Kotitalouksille suunnatuista tukitoimista on haastavaa löytää luotettavia arvioita niiden määrällisistä vaikutuksista, joten taulukossa 9 on lyhyesti kuvailtu Ruotsin, Tanskan ja Norjan keskeisimmät tukitoimet kotitalouksille. Suomen tukitoimia on tarkasteltu jo aiemmin tässä raportissa.

²³ Taulukkoa on muokattu laskelmaa varten siten, että palkansaajakassojen omarahoitussuuden laskua, valtion korotettua rahoitusosuutta lomautusajan ansiopäivärahasta ja valtioneuvoston Työllisyysrahastolle ei ole huomioitu. Tämä johtuu siitä, että nämä erät eivät ole varsinaisesti suoraa tukea kotitalouksille. Laskelmassa ei ole myöskään huomioitu tiettyjä elvytyskokonaisuuden yhteydessä julkaistuja epäsuoria tukitoimia kotitalouksille, kuten panostuksia koulutukseen ja kuntatalouden tukemiseen sisältyviä toimia.

Taulukko 9: Kotitalouksille suunnatut tukitoimet Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa

Kotitalouksille suunnattuja tukitoimia		
Ruotsi	Tanska	Norja
Sairausetuudet		
Sairausetuuksia maksetaan ensimmäisestä sairauslomapäivästä alkaen.	Sairausetuuksia maksetaan ensimmäisestä päivästä alkaen koronatartunnan ja määrätyn karanteenin tapauksissa.	Sairausetuuksia työntekijöille maksetaan ensimmäisestä sairauslomapäivästä alkaen.
Valtio on rahoittanut sairausajan palkat kokonaisuudessaan huhti- ja heinäkuun välisenä aikana.	Valtio rahoittaa kokonaisuudessaan korona- sairastavien työntekijöiden sairauslomat.	Määrätyn karanteenin tapauksissa työntekijät ja yksityisrittäjät ovat oikeutettuja palkalliseen sairauslomaan.
Yksinyrittäjät voivat saada standardoitua sairausajan palkkaa 14 päivän ajan.	Myös yksityisrittäjät voivat saada sairausetuuksia jo ensimmäisestä sairauspäivästä alkaen (normaali odotusaika on kaksi viikkoa).	Yksinyrittäjien ja freelancereiden on mahdollista saada sairausetuuksia neljännessä sairauspäivästä alkaen.
Lomautukset ja työttömyysturva		
Valtion tuen ansiosta lomautetut työntekijät ovat saaneet yli 90% palkastaan, mutta työnantajan palkkakulut puolittuvat. Toukokuusta alkaen valtion tuen osuutta nostettiin lisää: palkkakulut vähenevät yli 70% ja työntekijät saavat lähes 90% palkasta.	Yritykset, jotka joutuvat lomauttamaan yli 30% työntekijöistään tai yli 50 työntekijää saavat valtiolta korvausta 75% lomautettujen työntekijöiden palkkakuluista. Yrityksen tulee väliaikaisesti sitoutua olemaan irtisanomatta työntekijöitä taloudellisista syistä ja myös maksaa työntekijöille loput 25% palkasta. Työntekijät saavat siis lomautusajalta täyden palkan.	Lomautetut työntekijät saavat täyden korvauksen lomautuspäivistä 3-20 perustuen vuosipalkkaan, joka voi olla enintään 599 148 NOK (noin 55 947 euroa). Kaksi ensimmäistä lomautuspäivää ovat työnantajan rahoittamia. Syyskuusta alkaen työnantaja rahoittaa 10 ensimmäistä päivää ja korvausosuutta työntekijälle alennetaan.
Työttömyysturvan saamisen ehtoja on kevennetty, pienimpiä ja suurimpia maksettavia summia nostettu ja kuuden päivän omavastuu-aika poistettu.	Työajan vähennyksiä on helpotettu, ja työntekijät saavat työttömyystukea päiviltä, joina he eivät työskentele	Väliaikainen ohjelma, jolla turvataan yksityisrittäjien toimeentulo mahdollisessa työttömyystilanteessa.
	Maalis- ja kesäkuun välisenä aikana saadut työttömyyskorvaukset eivät kuluta työttömyysturvan käytettävissä olevia kuukausia.	Työttömyystukea voi saada jo ensimmäiseltä päivältä ja sen määrää on korotettu.
Muut		
Panostuksia mm. aikuiskoulutukseen, vanhustenhoitoon ja nuorten kesätöihin	Panostuksia mm. työntekijöiden verkkokoulutuksiin	Panostuksia mm. työharjoittelijoiden tukemiseen ja aikuiskoulutukseen
Opintotuen tulorajat on poistettu väliaikaisesti.	Kertaluontoinen 1000 DKK:n (noin 135 euroa) tuki julkisista tulonsiirroista riippuvaisille tahoille, kuten opiskelijoille ja eläkeläisille.	Opintotuen ja -lainan määrää on kasvatettu opiskelijoille, jotka ovat menettäneet työtuloja.
Uusien yritysten starttirahan enimmäisajan pidennys 6 kuukaudesta 12 kuukauteen		Tukea vanhemmille, jotka joutuvat jäämään kotiin hoitamaan lapsia koulujen ja päiväkotien sulkemisen vuoksi.
Työttömien työnhakijoiden kohdentaminen vihreille aloille, kuten marjojen keräykseen ja viljelyyn		
Enemmän korkeakoulujen aloituspaikkoja ja etäoppimista.		

Kuten taulukon 9 tiedoista havaitaan, ovat Suomen kotitalouksille suunnatut tukitoimet olleet pääosin samankaltaisia muiden Pohjoismaiden toimien kanssa. Lomautusten muutoksia tarkastelemalla havaitaan kuitenkin, että Ruotsi, Tanska ja Norja ovat kaikki turvanneet hyvin kattavasti lomautettujen työntekijöiden väliaikaisen toimeentulon. Tanskassa ja Norjassa menetetyt palkkatulot on monissa tapauksissa kompensoitu lähes täysin ja Ruotsissakin noin 90-prosenttisesti. Suomessa lomautettujen työntekijöiden tukeminen ei ole ollut yhtä kattavaa: lomautetuille on mahdollistettu työttömyysturvan saaminen jo ensimmäisestä päivästä alkaen, mutta se ei tavallisesti kata yhtä suurta osuutta menetetyistä palkkatuloista. Keskimääräistä palkkaa saavalle, yksin asuvalle ja lapsettomalle työntekijälle työttömyysturvan korvausaste Suomessa on ollut 55 prosenttia työttömyyttä edeltäneestä palkasta vuonna 2019 (OECD

Statistics).²⁴ Lomautettujen työntekijöiden tulot on siis turvattu kattavammin muissa Pohjoismaissa.

Maissa, joissa sosiaaliturvajärjestelmät ovat vähemmän kattavia, on jouduttu tekemään enemmän päätösperäisiä toimia. Nämä toimet ovat suurelta osin suoria tulonsiirtoja kotitalouksille. Esimerkiksi Venäjällä Moskovan alueella asuville yli 55-vuotiaille on tarjottu 4000 ruplan (noin 46,50 euroa) kertaluontoista tukea vastineeksi omatoimisesta eristäytymisestä. Intiassa suoria tukia on puolestaan jaettu maan köyhimmille kotitalouksille, ja Thaimaassa valtio on suorien kotitaloustukien lisäksi jakanut kotitalouksille hätärahoitusta 10 000 bahtin (noin 271 euroa) suuruisten lainojen avulla. Japani on puolestaan jakanut kaikille maassa vakituisesti asuville kertaluontoisen 100 000 jenin (noin 800 euroa) tuen, mikä vastaa yhteensä noin 2,4 prosenttia Japanin BKT:sta. Japanin suorat tulonsiirrot kaikille kotitalouksille ovat poikkeus globaalissa kuvassa, sillä maassa on olemassa kattavat sosiaaliturvajärjestelmät.

Myös Yhdysvalloissa on käytetty tukikeinona suoria tulonsiirtoja kotitalouksille *Economic Impact Payment* -maksujen kautta. Tukea voivat hakea Yhdysvaltojen kansalaiset ja vakinaisesti maassa asuvat henkilöt. Tuen määrä on 1 200 dollaria henkilöille, joiden bruttotulot ovat alle 75 000 dollaria vuodessa. Suurempituloisilla tuen määrä vähenee asteittain, ja yli 99 000 dollarin bruttotuloilla tukea ei ole enää mahdollista saada.²⁵ Maksujen kokonaismääräksi on arvioitu noin 293 mrd. dollaria (1,5 % BKT:sta). Parker ym. (2013) tutkivat samankaltaisten tulonsiirtojen vaikutusta Yhdysvalloissa finanssikriisin aikana. Heidän havaintojensa perusteella tulonsiirroilla oli merkittävä kotitalouksien kulutusta lisäävä vaikutus.

Suorat yleisesti jaettavat tuet kotitalouksille ovat perusteltu tukikeino erityisesti maissa, joissa suuri osa kotitalouksista työskentelee esimerkiksi harmaassa taloudessa tai sosiaaliturvajärjestelmät ovat heikkoja. Tällöin tukien tehokas kohdistaminen koronakriisistä kärsineille kotitalouksille on mahdotonta ja ainoa keino tukea ahdingossa olevia kotitalouksia on jakaa tukea yleisemmin perustein. Suomen kannalta tällainen tukimuoto ei todennäköisesti olisi erityisen tehokas, sillä olemassa olevat sosiaaliturvajärjestelmät ja niihin tehdyt muutokset mahdollistavat tukien tarkemman kohdentumisen niitä tarvitseville tahoille.

Maailmalla kotitalouksien tukeminen ei ole rajoittunut ainoastaan taloudelliseen tukeen, vaan erityisesti kehitysmaissa merkittävä osa tukitoimia ovat olleet esimerkiksi ruoka-avustukset. Lähes kaikki Afrikan maat ovatkin raportoineet käyttäneensä ainakin jonkinlaisia ruoka-avustuksia tukivälineenä. Nämä toimet eivät kuitenkaan rajoitu ainoastaan Afrikkaan – tai edes kehitysmaihin –, vaan ruoka-avustuksia on käytetty päätösperäisenä tukivälineenä myös muun muassa Intiassa, Yhdysvalloissa ja Espanjassa. Myös Suomessa ruoka-aputoiminnan määrärahoja lisättiin elvytyskokonaisuuden yhteydessä 2 milj. eurolla. Mielenkiintoisena esimerkkinä Afrikasta voidaan vielä mainita se, että osa maista on joutunut jopa vapauttamaan vankeja estääkseen koronaviruksen leviämistä. Esimerkiksi Ruanda on ilmoittanut vapauttaneensa yli 3 000 vankia. Afrikan tukitoimia tarkastellessa konkretisoituu se, kuinka koronakriisi vaikeuttaa kehitysmaiden jo ennestään haastavaa tilannetta. Kansainväliset tukitoimet näiden maiden tukemiseksi ovatkin ensiarvoisen tärkeitä.

²⁴ Työttömyysturvan korvausasteesta on hankalaa esittää keskimääräistä lukua, sillä tuen määrä vaihtelee merkittävästi suhteessa henkilön tuloihin ja riippuu myös esimerkiksi lasten määrästä.

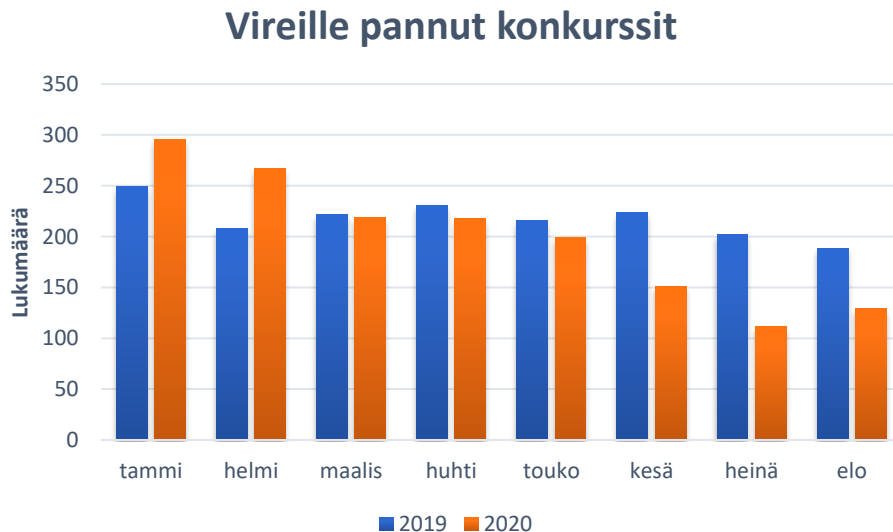
²⁵ Tarkempia tietoja *Economic Impact Payment* -ohjelmasta löytyy osoitteesta <https://www.irs.gov/coronavirus/economic-impact-payment-information-center>.

4 KATSAUS TILASTOIHIN

Tässä luvussa tarkastellaan tiettyjä ajantasaisesti saatavilla olevia tilastoja, joita voidaan käyttää apuvälineenä arvioitaessa Suomen talouspolitiikan tukitoimia koronaviruksen torjunnassa. Perusteelliseen arviointiin tarvittavaa dataa ei suurelta osin ole vielä saatavilla, joten alustava arvio on järkevää rakentaa edellisen luvun kansainvälisen vertailun ja tämän luvun tilastojen varaan. Kuitenkin erityisesti neljännen lisätalousarvion elvytyskokonaisuutta voi arvioida lähinnä vain kokonaisuuden sisällön perusteella, sillä sen vaikutukset alkavat realisoitua vasta tulevien kuukausien ja vuosien aikana. Alustaviin arvioihin sisältyy välttämättä myös paljon epävarmuutta: esimerkiksi epidemian toinen aalto Suomessa aiheuttaisi tarpeen uusille merkittävillä tukitoimilla.

Tilastojen tarkastelu on luontaista aloittaa ensimmäisen ja toisen vaiheen tukitoimista, joista suurin osa on suunnattu tukemaan yritysten likviditeettiä. Näiden toimien tehokkuutta voidaan alustavasti arvioida tarkastelemalla konkurssitilastoja, jotka ovat saatavilla ajantasaisesti. Kuviossa 2 on esitetty Suomessa vireille pannut konkurssit tammikuusta elokuuhun vuosina 2019 ja 2020.

Kuvio 2: Konkurssit



Lähde: Tilastokeskus

Kuten kuvio 2 havainnollistaa, pelätty konkurssiaalto on ainakin toistaiseksi vältetty, ja konkurssreja on itse asiassa ollut huomattavasti vähemmän kuin viime vuonna. Konkurssidataa tarkastellessa on olennaista huomioida, että konkurssilakiin on koronaviruksen vuoksi tehty lokakuun loppuun asti väliaikainen muutos, jolla rajoitetaan yrityksen asettamista konkurssiin velkojan hakemuksesta.²⁶ Tämän muutoksen tarkka vaikutus konkurssitilastoihin ei ole tiedossa, mutta yllä olevan kuvion perusteella sen voi olettaa olevan huomattava. Konkurssitilastot eivät siis ole täysin vertailukelpoisia aiempiin vuosiin nähden, mitä ei ole huomioitu useissa aiheita käsittelevissä julkaisuissa. On myös mahdollista, että koronaviruksen näkyminen konkurssitilastoissa vasta myöhemmin, mikäli kriisistä selvinneet yritykset eivät saa palautettua toimintaansa kannattavaksi. Erityisesti kriisin mahdollisen toisen aallon voisi odottaa lisäävän konkurssreja

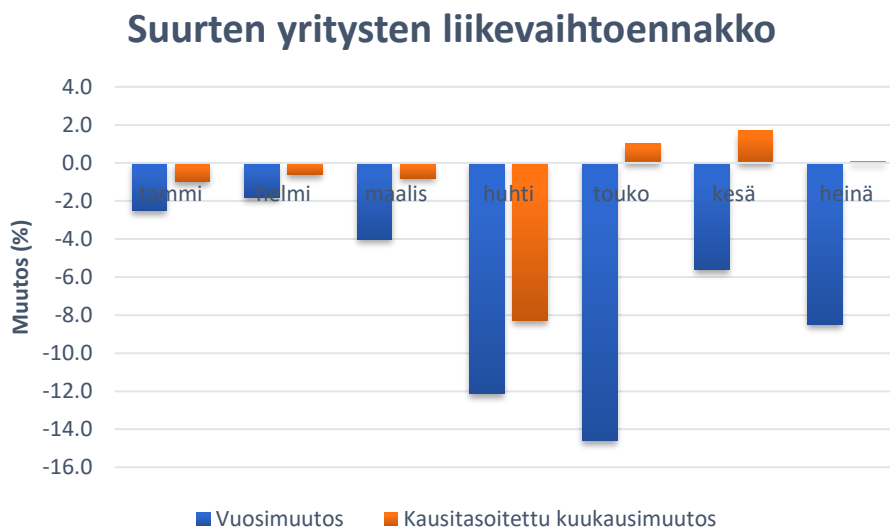
²⁶ Esitys lakimuutoksesta löytyy osoitteesta

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_46+2020.aspx

merkittävästi. Yrityssaneeraukset puolestaan ovat Tilastokeskuksen tietojen mukaan kasvaneet vuoden ensimmäisellä puoliskolla 13,9 prosenttia viime vuoteen verrattuna. Vuonna 2019 yrityssaneeraukset olivat kuitenkin poikkeuksellisen vähäisiä, joten selvää eroa aiempien vuosien tasoon ei ole.

Konkurssilakiin tehty muutos aiheuttaa sen, että konkurssitilastot eivät anna vertailukelpoista kuvaa yrityssektorin taloudellisesta tilanteesta. Suuri osa yrityksistä on koronakriisin aikana kärsinyt merkittävistä pudotuksista liikevaihdossa ja kannattavuudessa. Kuviossa 3 on esitetty ennakkotietoihin perustuen suurten yritysten liikevaihdon muutokset viime vuoden vastaavista ajankohdista ja kausitasoitettut muutokset edellisestä kuukaudesta.

Kuvio 3: Suurten yritysten liikevaihtoennakko

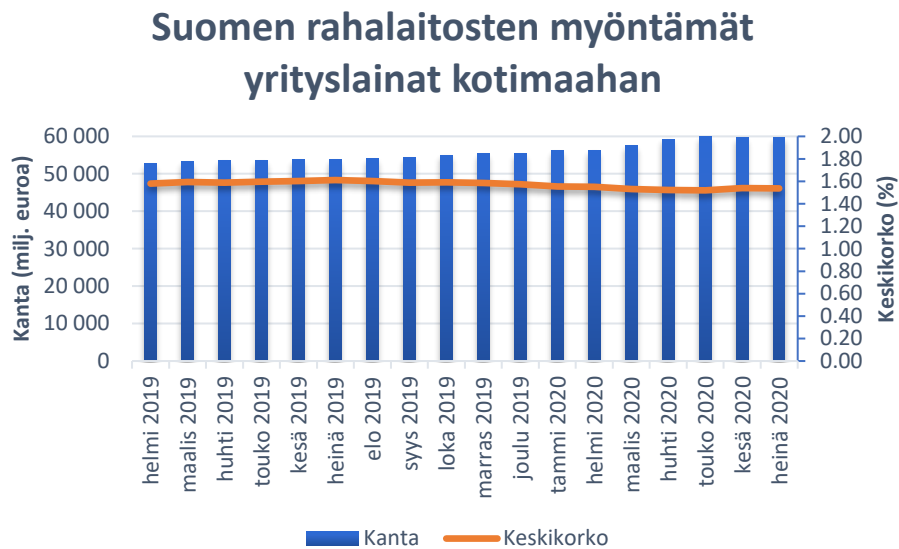


Lähde: Tilastokeskus

Suurten yritysten liikevaihto on ennakkotietojen mukaan pudonnut merkittävästi viime vuoden vertailuarvoista. Erityisesti huhti- ja toukokuussa ero viime vuoteen on ollut hyvin merkittävä. Kausitasoitettuja lukuja tarkastelemalla voidaan kuitenkin havaita, että jo toukokuussa liikevaihto on kasvanut hieman huhtikuun pohjalukemista. Liikevaihdon kasvu on jatkunut myös kesäkuussa, mikä viittaisi siihen, että talouden elpyminen on todellakin alkanut ainakin yrityssektorin osalta. Tätä taustaa vasten tarkasteltuna hallituksen esittelemän elvytyskokonaisuuden ajoitus vaikuttaa perustellulta. On kuitenkin huomioitava, että suurten yritysten datasta ei voida tehdä varmoja päätelmiä koko yrityssektoria koskien. Kuten edellä on mainittu, koronakriisi on monilla aloilla vaikuttanut erityisen haitallisesti juurikin pk-yritysten toimintaan. On siis todennäköistä, että koko yrityssektorin tasolla liikevaihdon menetykset ovat suhteellisesti suurempia kuin yllä olevassa kuviossa.

Yllä Suomen tukitoimia käsittelevässä luvussa havaittiin, että merkittävä osa yrityksille suunnatuista tukitoimista keskittyi yksityisen sektorin luotonannon tukemiseen. On siis perusteltua tarkastella, kuinka luottolaitosten yritysainojen kanta on kehittynyt kriisin aikana. Kuviossa 4 on esitetty Suomen rahalaitosten myöntämien kotimaisten yritysainojen kanta ja keskiporko.

Kuvio 4: Suomen rahoituslaitosten myöntämien kotimaisten yrityslainojen kanta ja keskekorko

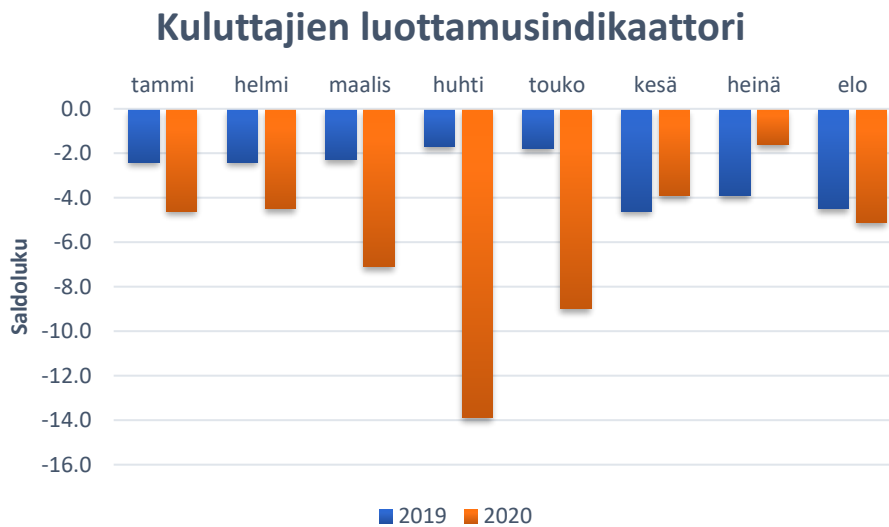


Lähde: Suomen Pankki

Kotimaisten yrityslainojen kanta on yllä olevan kuvion perusteella kasvanut vuoden alusta noin 3,5 mrd. eurolla ja lainojen keskekorko pysynyt samalla tasolla noin 1,53 prosentissa. Tästä ei kuitenkaan voida tehdä suoria päätelmiä tukitoimien tehokkuudesta, sillä lainakannan potentiaalista kehitystä ilman tukitoimia ei voida suoraan havaita. Yrityslainakannan kehityksellä on ollut positiivinen trendi koko ajanjakson, jolta data on saatavilla, joten kannan kasvu voi olla osa tätä trendiä. Toisaalta on mahdollista, että ilman tukitoimia luotonanto yrityksille olisi pudonnut merkittävästi, jolloin tukitoimilla olisi ollut merkittävä rooli luotonannon lisäämisessä. Olennaista on havaita, että vaikka markkinoilla on ollut koronakriisin aikana merkittävää epävarmuutta, yrityslainojen määrä Suomessa ei ole romahtanut, eikä niiden keskekorko noussut merkittävästi. Tämä antaa viitteitä siitä, että yksityisen sektorin luotonantoa tukevat toimenpiteet ovat olleet tarkoituksenmukaisia koronakriisin aikana.

Edellä olevien tilastojen ja edellisen luvun kansainvälisen vertailun perusteella Suomen yrityksille suunnatut ensimmäisen ja toisen vaiheen tukitoimet ovat onnistuneet tehtävässään. Konkurssiaalto on ainakin toistaiseksi vältetty ja yritysten toimintakyky turvattu haastavassa tilanteessa. Ei ole kuitenkaan selvää, onko konkurssien määrä pidetty kurissa talouspoliittisten tukitoimien vai lainsäädännön muutosten avulla. Tukitoimet ovat myös pääosin olleet linjassa muiden Pohjoismaiden toimien kanssa. Yrityssektorin haastava tilanne ei kuitenkaan missään nimessä ole vielä ohi: yritysten taloudellista tilannetta on seurattava tarkasti, ja tarvittaessa kehitettävä uusia tukimuotoja. Erityisen haasteen yritystoiminnalle luo mahdollinen jatkuva epävarmuus, joka voi aiheutua koronavirustilanteeseen liittyvästä epätietoisuudesta. Tämänkaltaisen epävarmuus laskee kokonaiskysyntää, kun kotitaloudet lykkäävät kulutustaan ja yritykset investointejaan. Esimerkiksi jatkuva vakavan toisen epidemia-aallon uhka voi aiheuttaa tällaista varovaisuutta. Kuluttajien luottamus on siis hyvin tärkeä mittari arvioitaessa talouden elpymistä kriisistä, ja sitä kuvaava indikaattori onkin esitetty kuviossa 5. Vertailukohtana on saman indikaattorin saldoluovut viime vuodelta.

Kuvio 5: Kuluttajien luottamusindikaattori



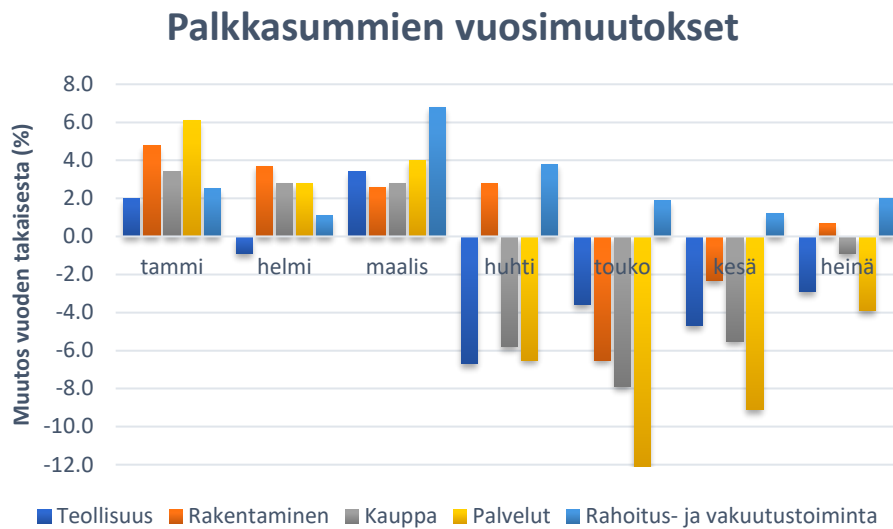
Lähde: Tilastokeskus

Kuluttajien luottamusindikaattorin saldoluku tämän vuoden huhtikuussa oli vuonna 1995 alkaneen mittaushistorian alhaisin. Lähelle vastaavia lukuja on päästy ainoastaan finanssikriisin aikana vuoden 2008 jälkimmäisellä puoliskolla. Tämä on selvä merkki koronakriisiin liittyvästä huomattavasta epävarmuudesta, joka heijastuu kulutus päätöksiin. Huomattavaa on kuitenkin se, että kuluttajien luottamus palautui suhteellisen nopeasti: jo kesäkuussa luottamus oli vahvempaa kuin viime vuonna ja heinäkuussa jopa yli historiallisen keskiarvon. Elokuussa luottamus on kuitenkin lisääntyneiden tartuntojen myötä jälleen hieman heikentynyt.

Kuluttajien vahvistuva luottamus talouteen voi ennakoida kulutuskysynnän odotettua nopeampaa elpymistä. Merkkejä kulutuksen nopeasta elpymisestä onkin saatu muun muassa Nordean (2020) maksukorttidatasta, jonka mukaan kulutus ohitti jo kesäkuussa koronakriisiä edeltävän tasonsa, joskin viime vuoden kulutustasosta ollaan edelleen jäljessä. Onkin todennäköistä, että tiettyjen hyödykkeiden kulutuskysyntä elpyy merkittävästi muita hitaammin. Esimerkiksi matkailuun liittyvien palveluiden ja tiettyjen kestokulutustavaroiden kysyntä tulee luultavimmin elpymään hitaasti. Tilastokeskuksen tietojen mukaan heinäkuussa esimerkiksi ulkomaisia matkailijoita yöpyi suomalaisissa majoitusliikkeissä noin 82 prosenttia vähemmän kuin viime vuonna.

Kulutuskysyntään vaikuttaa tietysti paitsi luottamus talousnäkyymiin myös kotitalouksien käytettävissä olevat tulot, joihin voidaan vaikuttaa talouspolitiikan keinoin. Näitä keinoja on käsitelty tämän raportin kotitalouksien tukia koskevassa luvussa. Suoraviivaisin tapa arvioida kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja on tarkastella talouden palkkasummien kehitystä, joka on esitetty kuviossa 6.

Kuvio 6: Palkkasummat toimialoittain

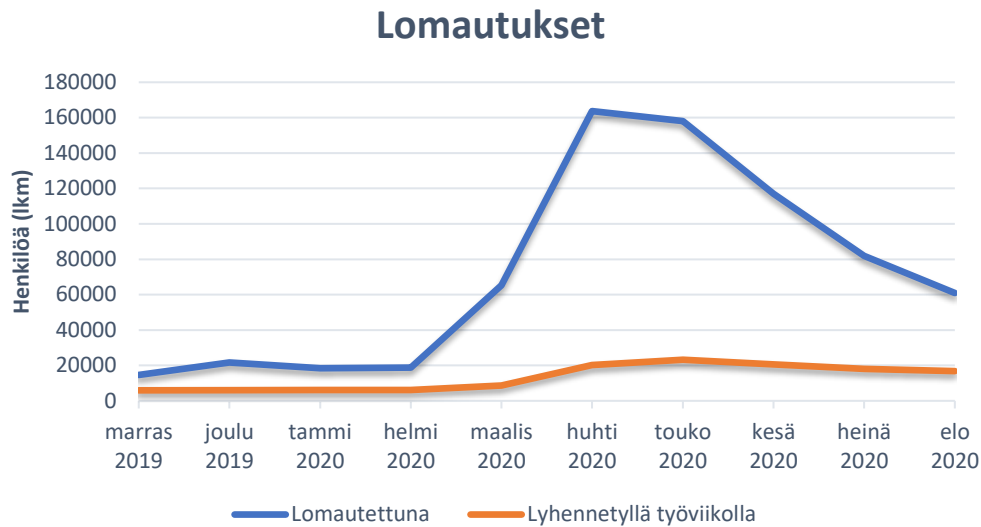


Lähde: Tilastokeskus

Kuten kuvio 6 havainnollistaa, on koronakriisi vaikuttanut merkittävästi kotitalouksien palkkatuloihin. Erytisen paljon palkkatulot ovat laskeneet palvelusektorilla. On kuitenkin huomioitava, että palkkasumma kuvaa nimensä mukaisesti ainoastaan työntekijöille maksettuja palkkoja, eikä ota huomioon esimerkiksi työttömyyskorvauksia. Kuten jo aiemmin on mainittu, suuri osa palkkatulojen menetyksistä on kompensoitu sosiaaliturvaetuuksien avulla, joista aiheutuvien menojen arviot on esitetty kotitalouksien tukitoimia käsittelevässä luvussa. Palkkasummista on myös havaittavissa, että heinäkuussa vallitseva tilanne on ollut jo huomattavasti parempi.

Palkkasumman alenemista selittää osaltaan kasvanut työttömyys. Suomessa työttömyysaste oli Tilastokeskuksen tietojen mukaan elokuussa 7,7 prosenttia, mikä vastaa 1,6 prosenttiyksikön nousua vuoden takaisesta. Työttömyysasteen lisäksi merkittävä työmarkkinoiden tilannetta kuvaava muuttuja on lomautusten määrä, sillä alle kolmen kuukauden määräaikaiset lomautukset eivät vähennä työllisten määrää. Lomautusten helpottaminen on myös ollut koronakriisin aikana keskeinen talouspoliittinen tukiväline, joten lomautusten määrää on perusteltua tarkastella erikseen kuvion 7 avulla. Kuviossa on esitetty sekä kokoaikaisesti lomautettuina olevat että lyhennetyllä työviikolla työskentelevät (osa-aikaisesti lomautetut) henkilöt.

Kuvio 7: Lomautukset



Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto

Lomautusten määrä on kasvanut räjähdysmäisesti koronakriisin aikana. Helmikuun lopussa kokoaikaisesti lomautettuja henkilöitä oli Työ- ja elinkeinoministeriön tietojen mukaan 18 776 ja huhtikuun lopussa jo 163 724, mikä vastaa noin 772 prosentin kasvua kokoaikaisesti lomautettuina olevien henkilöiden määrässä vain kahden kuukauden aikana. Myös osa-aikaisten lomautusten määrä kasvoi samalla ajanjaksolla yli kolminkertaiseksi. Toukokuusta alkaen lomautusten määrä on kuitenkin ollut jo laskussa. Tämän datan perusteella on selvää, että yritykset ovat aktiivisesti hyödyntäneet lomautusmahdollisuuksia, joita on koronakriisin aikana helpotettu. On syytä olettaa, että lomautusten helpotuksen ansiosta on monissa tapauksissa vältytty pysyviltä irtisanomisilta, joiden haitoista on keskusteltu jo aiemmin tässä raportissa. Lomautukset ovat tukeneet luonnollisesti myös yritysten taloudellista tilaa vähentämällä henkilöstökustannuksia.

Lomautusten vaikutusten arvioinnin kannalta hyvin ratkaisevaa on se, miten työmarkkinoiden tilanne kehittyy tulevien kuukausien aikana. Pystyvätkö yritykset palauttamaan toimintonsa tarvittavalle tasolle, jotta mittavia lomautuksia ei enää tarvita? On myös mahdollista, että yritysten heikentynyt tilanne johtaa irtisanomisten kasvuun tulevina kuukausina.

5 YHTEENVETO

Koronakriisi on iskenyt lujaa maailmantalouteen ja johtanut monissa maissa ennennäkemättömiin talouspoliittisiin tukitoimiin. Suomi ei ole tässä suhteessa poikkeus, vaan merkittäviä tukitoimia on otettu käyttöön kriisin vaikutusten pehmentämiseksi ja talouden elpymisen edistämiseksi. Tämän raportin tavoitteena on ollut tarkastella näitä toimia, vertailla niitä kansainvälisesti ja alustavasti arvioida niiden vaikutuksia.

Kokonaisuutena Suomen talouspolitiikka koronakriisin aikana on ollut pääosin linjassa muiden Pohjoismaiden ja useiden muiden Euroopan maiden kanssa. Edellä tarkastellut tilastot tukevat myös päätelmää siitä, että talouspolitiikka koronakriisin aikana on ollut pääosin tarkoituksenmukaista ja tehokasta. On kuitenkin edelleen korostettava, että tähän päätelmään liittyy huomattavasti epävarmuutta. Monien toimien vaikutukset realisoituvat täysin vasta tulevaisuudessa, ja erityisesti neljännen lisätalousarvion elvytyskokonaisuuden aikahorisontti on pitkä. Epävarmuus aiheutuu osaltaan myös vallitsevasta koronavirustilanteesta, joka on globaalilla tasolla edelleen hyvin vakava.

Tässä raportissa on nostettu esiin myös useita kriittisiä huomioita kriisin aikaisesta talouspolitiikasta. Kansainvälisen vertailun kautta havaittiin, että maailmalla on käytetty tukitoimia, jotka mahdollisesti olisivat olleet tehokkaita myös Suomessa. Erityisesti verotuksen osalta tukivalikoimaa olisi ollut mahdollista laajentaa, ja hyödyntää esimerkiksi arvonlisäverojen väliaikaisia alennuksia. Veroelvytyksen laajempaa käyttöä tukevat myös useiden finanssikriisin jälkeisten tutkimusten havainnot siitä, että veroelvytyksen kerroinvaikutukset ovat mahdollisesti menoelvytyksen kertoimia suurempia (ks. Ramey 2019). Veronkevennykset olisivat siis olleet varteenotettava vaihtoehto myös neljännen lisätalousarvion elvytyskokonaisuuden osalta.

Kriisin ensimmäisen ja toiseen vaiheen tukitoimia voidaan alustavien tilastojen perusteella pitää tehokkaina. Konkurssiaalto on ainakin toistaiseksi vältetty²⁷, ja siten suuret tuotantokapasiteetin tuhoutumiset estetty. Työttömyys on myös kasvanut kansainvälisesti vertailtuna vain vähän, ja suurin osa yritysten väliaikaisista tarpeista leikata henkilöstökustannuksia on täytetty lomautusten avulla. Lomautuksia helpottamalla on siis todennäköisesti vältetty työmarkkinoiden kitkoista kansantaloudelle aiheutuvia kustannuksia, kun pysyviä irtisanomisia on vältetty. Kuten jo aiemmin on painotettu, koronakriisin vaikutus näihin muuttujiin realisoituu suureksi osaksi kuitenkin vasta tulevien kuukausien aikana.

Toukokuusta alkaen Suomen taloudessa on ollut havaittavissa jo elpymisen merkkejä, ja kesäkuun alussa hallitus julkaisikin elvytyskokonaisuuden, jolla pyritään tukemaan talouden elpymistä koronakriisistä ja pidemmän aikavälin kasvunäkymiä. Elvytyskokonaisuuteen sisältyy myös ympäristöystävällistä kehitystä tukevia toimenpiteitä, joita yleisesti kutsutaan vihreäksi elvytykseksi. Tämän kokonaisuuden tehokkuudesta on hankalaa esittää edes alustavia arvioita, sillä monien toimien aikahorisontti on pitkä ja osaan julkisista investoinneista liittyy epävarmuutta. Yleinen huomio elvytyskokonaisuudesta on, että suuri osa toimista tähtää pidemmän aikavälin tavoitteisiin. Nämä toimet ovat tarpeellisia, mutta talouspolitiikan päättäjien on huolehdittava siitä, että kokonaiskysyntää stimuloidaan tarpeeksi myös lyhyellä aikavälillä.

²⁷ Kuten jo edellisessä luvussa on mainittu, konkurssilakiin tehty muutos on todennäköisesti vaikuttanut tilastoihin. Vaikutuksen suuruus ei kuitenkaan ole tiedossa. Ks. alaviite 26.

Erityisesti vihreän elvytyksen kautta on pyrittävä valitsemaan sellaisia ilmastonmuutoksen torjuntaa edistäviä hankkeita, joilla on suuret kerroinvaikutukset (ks. Strand & Toman 2010).

Talouden elpymistä koronakriisistä on seurattava tiiviisti ja tarvittaessa tuettava talouspolitiikan keinoin jatkossakin. Finanssipolitiikan liikkumavaraa rajoittaa kuitenkin merkittävästi julkisen talouden kestävyysvaje, joka syvenee entisestään koronakriisin seurauksena. Ongelmaksi erityisesti tulevien kuukausien ja jopa vuosien aikana muodostuvat siis talouspoliittiset valinnat velkasuhteen tasapainottamisen ja elvytyksen välillä. Velkasuhteen tasapainottaminen talouden heikon elpymisen kustannuksella ei kuitenkaan olisi järkevää, sillä se voisi pahimmillaan johtaa Suomen talouden asettumaan potentiaalista alemmalle kasvu-uralle. Tällä olisi haitallisia vaikutuksia pitkän aikavälin talouskasvulle ja siten myös elintason kehitykselle. Pitkällä aikavälillä voimakkaampi talouskasvu myös osaltaan edistää julkisen velan BKT-suhteen vakauttamista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kestävyysvajeen aiheuttamat ongelmat voitaisiin sivuuttaa elvytyksen varjolla. Vihriälän ym. (2020) ja Talouspolitiikan arviointineuvoston (2020) painottama suunnitelma kestävyysongelman korjaamiseksi on tehtävä tällä hallituskaudella.

6 LÄHTEET

- Blanchard, O. J. – Summers, L.H. (2020) Automatic stabilizers in a low-rate environment. *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 110, 125–130.
- Falkenhall, B. – Mansson, J. – Tano, S. (2020) Impact of VAT reform on Swedish restaurants: a synthetic control group approach. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 122 (2), 824–850.
- Holm P. – Kiander J. – Rauhanen T. – Virén M. (2007) Elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentamisen vaikutukset. *Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja*, nro 200.
- IMF (2020) Policy responses to COVID-19. <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>>.
- Kosonen, T. (2015) More and cheaper haircuts after VAT cut? On the efficiency and incidence of service sector consumption taxes. *Journal of Public Economics*, Vol. 131, 87–100.
- Montag, F. – Sagimuldina, A. – Schnitzer, M. (2020) Are temporary value-added tax reductions passed on to consumers? Evidence from Germany’s stimulus. *CEPR Discussion Paper*, DP15189.
- Nordea (2020) Nordean Koronamittari: Kulutus jatkaa voimakasta nousuaan – käteisnostot palautumassa voimakkaan pudotuksen jälkeen. <<https://www.nordea.com/fi/media/uuuutiset-ja-lehdistotiedotteet/press-releases/2020/06-17-11h28-nordean-koronamittari-kulutus-jatkaa-voimakasta-nousuaan---kateisnostot-palautumassa.html>>, haettu 3.8.2020.
- OECD (2020a) Tax and fiscal policy in response to the coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience. <<http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-and-fiscal-policy-in-response-to-the-coronavirus-crisis-strengthening-confidence-and-resilience.htm>>, haettu 1.7.2020.
- OECD (2020b) Initial Budget and Public Management Responses to the Coronavirus (COVID-19) Pandemic in OECD Countries. *OECD Directorate for Public Governance Working Document*, 24.6.2020.
- OECD (2020c) Country policy tracker. <<https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>>.
- OECD Statistics. Net replacement rates in unemployment. <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NRR>>, haettu 10.9.2020.
- Parker, J. A. – Souleles N. S. – Johnson D. S. – McClelland R. (2013) Consumer spending and the economic stimulus payments of 2008. *American Economic Review*, Vol. 103 (6), 2530–2553.
- Ramey, V. A. (2019) Ten years after the financial crisis: what have we learned from the renaissance in fiscal research? *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33 (2), 89–114.
- Romer, Christina D. – Romer, David H. (2019) Fiscal space and the aftermath of financial crises: How it matters and why. *Brookings Papers on Economic Activity*, spring 2019, 239–313.
- Seuri, A. (2020) Fiscal multipliers: a review. *Talouspolitiikan arviointineuvoston muistiot*.
- Strand, J. – Toman, M. (2010) “Green stimulus,” economic recovery and long-term sustainable development. *The World Bank, policy research working paper series: 5163*.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto (2020) Economic Policy Council Report 2019.

Valtiovarainministeriö (2020) Taloudellinen katsaus: Kesä 2020. *Valtiovarainministeriön julkaisuja*, 2020:55.

VER (2020) Valtion Eläkerahasto lisännyt sijoituksia yritystodistusmarkkinoille. <[https://www.ver.fi/fi-FI/Julkaisut/Valtion_Elakerahasto_lisannyt_sijoituksi\(838\)](https://www.ver.fi/fi-FI/Julkaisut/Valtion_Elakerahasto_lisannyt_sijoituksi(838))>, haettu 6.7.2020.

Vihriälä V. – Holmström, B. – Korkman, S. – Uusitalo, R. (2020) Talouspolitiikan strategia koronakriisissä. *Valtioneuvoston julkaisuja*, 2020:13.