

Suhdannepolitiikkaa koronan varjossa: Arvio Vesa Vihriälän ekonomistiryhmän raportista

Jaakko Kiander

Vesa Vihriälä, Bengt Holmström, Sixten Korkman ja Roope Uusitalo:
Talouspolitiikan strategia koronakriisissä.
Valtioneuvoston julkaisuja 2020:13

Kansainvälinen korona- eli Covid19-epidemia iski Suomeen tämän vuoden maaliskuussa. Pian kävi ilmeiseksi, että vapaaehtoinen tartuntojen välttäminen ja viranomaisohjeisiin perustuva kontaktien välttäminen johtivat monien palvelualojen toiminnan lähes täydelliseen pysähtymiseen. Esimerkiksi ravintolat ja urheilutapahtumat suljettiin kokonaan. Tästä taas seurasi niin meillä kuin muuallakin jyrkkä kokonaistuotannon ja työllisyyden pudotus. Niinpä epidemian tai paremminkin sen torjunnan vuoksi ajaututtiin Suomessa, samoin kuin muuallakin Euroopassa, maaliskuuhun aikana talouden lamaan, jonka kesto on ainakin tätä kirjoitettaessa eli toukokuussa vaikea arvi-

oida. Koska koronakriisillä on paljon taloudellisia vaikutuksia, maan hallitus nimitti maaliskuun lopussa mahdollisimman korkeatasoisen ekonomistiryhmän pohtimaan lyhyen ja myös vähän pidemmän ajan talouspolitiikkaa uudessa tilanteessa. Professoriryhmän vetäjäksi kutsuttiin *Vesa Vihriälä* ja jäseniksi *Bengt Holmström*, *Sixten Korkman* ja *Roope Uusitalo*.

Hallituksen kannalta tällaisen ryhmän asettaminen on järkevää. Ryhmä voi auttaa hallitusta löytämään ratkaisuja tilanteessa, jossa tietoa on vähän eikä muissakaan maissa ole vielä valmiita toimintamalleja kopioitavaksi. Lisäksi riittävän arvovaltaisen ryhmän suosituksia on myös poliittisen opposition vaikeam-

pi ampua alas kuin hallituksen omia esityksiä. Vihriälän ryhmällä on tässä mielessä vähän samanlainen riippumaton asema kuin 1990-luvulla oli presidentti *Ahtisaaren* asettamalla *Matti Pekkasen* työllisyistyöryhmällä.

Laaja kokonaisuus lyhyessä aikataulussa

Työryhmä joutui tekemään työnsä poikkeuksellisen nopeasti eli noin kuukauden aikana. Nopea aikataulu ei kuitenkaan näy raportissa, joka on verraten laaja ja hyvin kirjoitettu. Ryhmälle annettu tehtävä oli myös tavallaan mahdollon. Toimivan strategian luominen keskellä kriisiä tai mahdollisesti vasta kriisin alkuvaiheessa (kriisin kestoahan ei vielä tiedetä) on hankalaa, kun oikea tilannekuva ei ole selvillä. Ryhmä on kuitenkin tukeutunut työssään parhaaseen saatavilla olevaan asiantuntemukseen ja sen avulla yrittänyt hahmottaa, miten niin terveystilanne kuin talouden taantuma voisivat edetä ja päättyä.

Työryhmä raportin liitteenä on työryhmän eri asiantuntijoilta pyytämää muistioita ryhmän työn tueksi. Raportin esipuheen mukaan muistioissa esitetyt näkemykset ovat niiden kirjoittajien omia, eikä ryhmä ole ottanut niihin kantaa, vaikka onkin niitä selvästi hyödyntänyt omassa työssään. Osa liitteistä käsittelee epidemiakriisin mahdollisia vaikutuksia talouden globalisaatioon (*Richard Baldwinin* sekä *Jyrki Ali-Yrkön* ja *Tero Kuusen* muistiot) ja eri toimialoihin (*Ville Kaitila* ja *Markku Lehmus*). Kaksi muistiota käsittelee yritystukia, joita korona-kriisissä on hyödynnetty kaikkialla. *Petri Mäki-Franti*, *Roope Uusitalo* ja *Juuso Vanbala* käsittelevät erilaisten yritystukimallien vaikuttavuutta, kun taas työryhmän jäsenten oma muistio esittelee tarkemmin sitä tukimallia, jota ehdo-

tetaan myös varsinaisessa raportissa. Työryhmä ehdottaa liikevaihdon muutokseen perustuvaa yrityssektorin yleistä kannattavuustukea. Hallitus ottikin pian tämän ajatuksen käyttöön valmistellessaan ravintoloille annettavaa tukea.

Matti Pohjola analysoi omassa liitteessään tuottavuutta ja *Markku Ollikainen* puolestaan ilmastopolitiikan tavoitteita tukevan vihreän elvytyksen mahdollisuuksia. *Timo Viberkenttä* kirjoittaa veropolitiikan uudistamisesta kohti asiantuntijoiden suosittamaa neutraalisuutta. Lisäksi *Petteri Juvonen* ja *Meri Obstbaum* esittelevät Suomen Pankin kokonaistaloudellisella Aino-mallilla tehtyjä laskelmia finanssipolitiikan vaikutuksista.

Juho Saari keskustelee omassa muistiossaan sosiaalipolitiikasta ja haavoittuvien ryhmien asemasta korona-kriisin luomissa poikkeusolosuhteissa, joissa monet tukitoiminnot ovat keskeytyneet. *Maija-Riitta Ollilan* kirjoittamassa liitteessä pohditaan olennaisia kysymyksiä mahdollisesta arvojen, preferenssien ja käyttäytymisen muutoksista pandemian seurauksena sekä mahdollista siirtymää globaalista takaisin lokaliin niin elämäntavoissa kuin taloudessakin.

Lisäksi liitteissä on mukana valtiovarainministeriön aineistoa, jotka tukevat raportissa esitettyjä laskelmia ja arvioita.

Raportin suositukset

Raportin politiikkasuositukset ovat periaatteessa loogisia ja yksinkertaisia. Kriisivaiheessa eli vuoden 2020 aikana tarvitaan poikkeustoimia eli käytännössä erilaisia yritystukia rajoituksista aiheutuvien konkurssien välttämiseksi. Akuutin epidemiavaiheen mentyä jossain vaiheessa ohii (toivottavasti vuonna 2021) tarvitaan tuntuva elvytyspanos talouden kasvun

käynnistämiseen rajoitusten lieventämisen jälkeen. Tämän jälkeen talouspolitiikkaa on raportin mukaan kiristettävä, jotta julkisen talouden tasapaino saadaan palautettua.

Raportti ehdottaa yritysten tukemiseksi yleistä kannattavuustukea, jolla kompensoidaan osa arvioidusta liikevaihdon menetyksestä. Ehdotusta voi pitää järkevänä ja ehkä osuvampana kuin hallituksen kriisin alkuvaiheessa improvisoimaa Business Finlandin kautta jaettava kehittämistukea. Raportti on sikäli perinteisillä linjoilla, että se ei ehdota mitään helikopterirahatyyppejä yleisiä tulonsiirtoja, joiden etuna olisi byrokratian helppous ja nopea maksatus. Talouspolitiikan ensimmäinen tehtävä on raportin mukaan vähentää niitä välittömiä haittoja, joita rajoitustoimista ja asiakkaiden peloista aiheutuu yrityssektorin toimintakyvylle. Aiemmin ekonomisteilta usein kuulua tulonsiirtojen, yritystukien ja politiikka-interventioiden kritiikkiä ei ole juurikaan kuulunut tämän kevään aikana eikä sitä ole työryhmän raportissakaan.

Koronakriisi näyttää johtavan kaikissa maissa julkisen talouden merkittävään lisävelkaantumiseen. Työryhmän raportissa huolena on julkisen velan kääntyminen lähivuosina pysyvästi kestävämmälle uralle. Raportti vaatii julkisen velan BKT-suhteen kasvun pysäyttämistä 2020-luvun puolivälin jälkeen. Tämän arvioidaan vaativan verraten kovia julkisen talouden sopeuttamistoimia. Ennakoitua menojen leikkaamisen ja verojen korottamisen tarvetta raportti uskoo voitavan lieventää työllisyyttä parantavilla rakenneuudistuksilla. Raportti ehdottaakin, että hallituksen tulisikin jo ensi vuoden elvytystoimista päättämisen yhteydessä asettaa myös tavoitteet myöhemmin tarvittavaa ”kipupakettia” varten ja määrittää etenemisprosessi pakettiin luultavasti sisälty-

vien kivuliaiden toimenpiteiden valmistelua ja toimeenpanoa varten.

Raportti ehdottaa kiristävien toimien lykkäämistä vuoteen 2023. Tätä voi pitää järkevänä, koska muuten vuosille 2021–2022 kaavaillusta elvyttämisestä ei tulisi mitään. Lykkäämistä raportti perustelee varsin järkevästi myös sillä, että tulevaisuus on niin epidemian kehityksen kuin kansainvälisen taloudenkin osalta varsin hämärä. Ennen päättäväisiin toimiin ryhtymistä on kyettävä muodostamaan oikea tilannekuva, eikä sellaiseen ole eväitä vielä tänä vuonna eikä välttämättä vielä ensi vuonnakaan.

On syytä huomata, että raportissa ei ole erityistä velkadramatiikkaa. Julkisessa keskustelussa (lehdistön kommentaareissa ja sosiaalisessa mediassa) tällaista huolestumista on ollut jo runsaasti. Samalla kun velan ottamista pidetään välttämättömänä, on jo ryhdytty murehtimaan, kuinka hirveä lasku kasvavasta julkisesta velasta aiheutuu tuleville sukupolville ja vaatimaan ohjelmaa velan takaisinmaksamiseksi. Tämän kaltaiset kotitalousanalogiat näyttävät aina kuuluvan keskusteluihin julkisesta velasta. Raportissa tähän ei kuitenkaan sorruta, vaan todetaan, että Suomen mahdollisesti voimakkaasti kohoava velka-aste pysyisi edelleen maltillisena muihin teollisuusmaihiin verrattuna. Raportissa on myös ymmärretty nollakorkojen merkitys: korkomenot eivät nouse velan myötä silloin kun korko on nolla, eikä lisävelka sen vuoksi aiheuta kestävyysvajeen pahenemista. Raportissa esiin nousevaan huoleen julkisen talouden tilasta on muita syitä kuin koronakriisin aiheuttama velkasuhteen nousu 70 tai 80 prosenttiin.

Raportin ehdottamaa talouden ’kipupakettia’ voi arvioidun tasapainottamistarpeen (3–4 prosenttia BKT:n arvosta) osalta pitää verraten rajuna. Ehdotetut rakenteelliset uudistukset

eivät sen sijaan ole kovin rajuja, vaan pikeminkin varsin tuttuja aiempien vuosien asiantuntijaryhmien ehdotuksista. Tällaisia ovat maltilliset työmarkkinauudistukset (nk. Suomen mallin käyttöönotto ja paikallisen sopimisen lisääminen), siirtyminen pohjoismaiseen aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ja verotuksen lievä kiristäminen. Veropolitiikkaan sisältyvät ilmastopolitiikkaa tukeva energiaverotus, kiinteistöverojen korottaminen ja siirtyminen neutraaliin osinkoverotukseen. Nämä ovat asiantuntijaryhmien pitkään esittämiä ajatuksia, jotka kuitenkin nykyjärjestelmästä hyötyvien tahojen voimakas lobbaus on kiinteistöveroa lukuun ottamatta menestyksekkäästi torjunut – ja varmaan torjuu tälläkin kertaa. Lisäksi raportti tukee oppivelvollisuuden korottamista ja lukukausimaksujen tuomista yliopistoihin.

Raportissa lähivuosille ehdotetut elvytystoimet ovat niin ikään tuttuja ja järkeviä. Työryhmä uskoo talouden elpyvän varmimmin julkisilla investoinneilla ja asuntorakentamisella. Näissä toimissa kotimaisuusaste on korkea, pääomakanta vahvistuu ja energiatehokkailla ratkaisuilla voidaan samalla edistää ilmastopoliittisia tavoitteita. Investointeja puoltaa myös olemattomat rahoituskulut. Lisäksi raportti suosittaa elvytystoimien kohdentamista myös osaamispuheen vahvistamiseen. Ehdotetun elvytyspaketin mittaluokka on Suomen oloissa ennen näkemättömän suuri eli noin kaksi prosenttia BKT:sta.

Eikö palautumista tapahdu?

Raportin esittämä strategia elvytyksestä säästöihin perustuu taustalla olevaan perusnäkemukseen, jonka mukaan talous ei meillä eikä muualla palaudu koronakriisin jälkeen vanhalle

kasvu-uralleen. Näkemys on hyvin lähellä valtiovarainministeriön huhtikuussa julkistamaa lähivuosien talousennustetta. Työryhmän näkemys on siten ministeriön tapaan L-muotoinen kriisi, jossa tuotanto romahtaa epidemian vuoksi vuonna 2020 ja aloittaa sen jälkeen hyvin hitaan kasvun. Tällä tavoin kokonaistuotanto ei vielä vuoteen 2024 mennessäkään olikaan saavuttanut vuoden 2019 tasoa – joka puolestaan on lähellä finanssikriisiä edeltänyttä vuoden 2008 tasoa. Näkemys on siis, että 2010-luvun finanssikriisin vuoksi menetetty vuosikymmentä seuraisi 2020-luvun pandemian vuoksi menetetty vuosikymmen. Tällainen näkymä perustelee elvytyksen tarvetta. Elvytys heikon kasvun oloissa johtaa kuitenkin rakenteelliseksi muodostuvaan julkisen talouden alijäämään, joka on lopulta korjattava niin, että elvytyksestä siirrytään kysyntää supistaviin säästötoimiin. Raportti ei paljoa pohdiskele sitä mahdollisuutta, että tällaisissa oloissa elvytyksen lopettaminen aiheuttaa uuden taantumun.

Raportti esittää joitain perusteluja L-muotoiselle taantumauralle: näitä ovat työttömyyden pitkittyminen ja pitkäaikaistyöttömyyden muodostuminen rakenteelliseksi ongelmaksi, kasvavat velanhoito-ongelmat ja tuottavuuden heikentyminen sen vuoksi, että luovaa tuhoa ei tapahdu riittävästi. Nämä perustelut ovat kuitenkin arvailua, jotka eivät saa tukea raportissa siteeratuista luottamusindikaattoreista, joiden mukaan suomalaiskuluttajat luottavat omaan talouteensa ja aikovat jatkaa entiseen malliin kriisin jälkeen.

Vaihtoehtoisena kehityskulkuna voisi ajatella, että epidemian mentyä joskus ohi yhteiskunta ja talous palautuisivat vähitellen entiselleen. Tällöin kuluttajien käyttäytyminen ja talouden tunnusluvut palaisivat vuoden 2019 tilanteeseen, mistä jatkettaisiin vanhalla kas-

vtrendillä ylöspäin. Tällaisessa kehityskulussa ei tarvittaisi sen enempää pitkään jatkuvia elvytystoimia kuin julkista taloutta tasapainotavaa kipupakettiakaan. Toisaalta tällaista näkymää ehdottanut asiantuntijaraportti olisi julkisuudessa välittömästi leimattu vastuuttomaksi haihatteluksi.

Ryhmällä tuntuu olevan varsin vahva näkemys, että näin hyvin ei tule käymään. Tosin raportissa tuodaan kiitettävästi eri kohdin esiin tulevaisuuteen liittyvä epävarmuus. Tilanteen epävarmuuden vuoksi katsotaan viisaimmaksi varautua useamman vuoden mittaiseen talouden lamaan.

Tämä näkemys perustuu selvästi VM:n hieinan aiemmin tänä keväänä esittämään ennusteeseen, jossa kuluvan vuoden tuotannon pudotusta ei seuraa saman suuruinen palautuminen vaan lähinnä nollakasvu. Raportin suosituksesta alkuvaiheen elvytyksestä ei toki aiheudu suurta vahinkoa, vaikka koronakriisistä toivuttaisiinkin odotettua nopeammin.

Aiempaan taloushistoriaan verrattuna L-muotoinen kehitys ei vaikuta kovin uskottavalta. Tuotannon taso määräytyy työpanoksen ja tuottavuuden tulona. Ei ole kovin selvää, että korona-kriisi pudottaisi pysyvästi keskimääräistä työn tuottavuutta, koska teknologinen kehitys jatkuu, eikä nykyinen pääomakanta ole tuhoutumassa. Vanhan trendin jatkuminen tarkoittaisi, että tuottavuuden taso olisi vuonna 2024 noin viisi prosenttia korkeampi kuin vuonna 2019. Tällöin tuotannon tason kannalta ratkaisevaa on työpanoksen kehitys. Akuutti kriisi toki supistaa voimakkaasti työpanosta erityisesti palvelualoilla, mutta on vaikea keksiä syitä siihen, miksi tällainen pudotus jatkuisi sen jälkeen, kun pandemia on mennyt ohitse. Pikemminkin lienee odotettavissa, että kysyntä ja työllisyys palaavat ennalleen epidemian

päätyttyä. Vertailukohtana voisi toimia vuosien 1918–1920 espanjantauti, joka supisti taloutta. Epidemian jälkeen talouksien toipuminen oli kuitenkin nopeaa eikä kriisi aiheuttanut pysyviä käyttäytymismuutoksia.

L-tyyppinen pitkäaikainen lama voi olla mahdollinen, jos korona-kriisi johtaisi merkittävään konkurssiaaltoon ja yritysten kaatumiseen ja lisäksi siihen, ettei yrityssektori toipuisi tästä iskusta. Tämä voisi olla mahdollista, jos korona-kriisi johtaisi finanssikriisiin ja pankkijärjestelmän horjumiseen. Talouspolitiikan ja erityisesti rahapolitiikan ensisijainen tehtävä on kuitenkin pitää huoli siitä, ettei näin pääse käymään. Tämän näkymän estämiseksi raportissa esitetty elvytysohjelma on tietysti paikallaan.

Kipupaketti innostaa

Työryhmän raportti sai julkistuksensa yhteydessä paljon huomiota. Ehkä tyyppilliseen suomalaisen tapaan uutisoinnissa ja kommentoinnissa korostui raportin suosittama ’kipupaketti’ eikä suinkaan raportissa niin ikään suositeltu massiivinen elvytyspaketti.

Valtiovarainministeriön valtiosihteeri *Martti Hetemäen* mukaan raportti antaa ’synkän mutta realistisen’ kuvan tulevaisuudesta. Hänen mukaansa kipupaketti tulee merkitsemään kipeitä leikkauksia, veronkorotuksia ja merkittäviä rakenteellisia uudistuksia (*Kauppalehti* 8.5.2020). Samoin työryhmään kuulunut tutkimusprofessori *Roope Uusitalo* väläyttää 10 miljardin euron säästötoimia ja työmarkkinauudistuksia (*Uusi Suomi* 11.5.2020). Tuon verkkolehden tulkinnan mukaan kipupakettia tarvitaan silloin, kun ”koralaskua aletaan maksaa”. Kansanedustaja *Jubana Vartiainen* taas lainasi raportista kohtaa, jossa sanotaan että

”hallituksen tulisikin elvytystoimista päättämisen yhteydessä päättää tarvittavan ’kipupaketin’ tavoitteista ja määrittää prosessi toimenpiteiden valmistelua ja rivakkaa toimeenpanoa varten” (*Verkkouutiset* 10.5.2020).

Ennen kipupaketin käyttöönottoa pitäisi kuitenkin pystyä luomaan uskottava ja vaikuttava elvytyspaketti. Koronakriisi on käynnistänyt laajamittaisen lobbauksen yritystukien

puolesta ja on odotettavissa, että eri tahot pyrkivät hyötymään myös mahdollisesta elvytyspaketista. Samaan aikaan pystyttäneen sopimaan sopeutustoimien tavoitteista ja aikatauluista. Konkreettisista säästötoimista ja aina kiistellyistä rakenteellisista uudistuksista sopiminen osoittautuu varmaan entiseen tapaan hyvin vaikeaksi. □