

Muuttaako koronakriisi käsitystämme julkisen vallan tehtävistä?

Essi Eerola ja Kaisa Kotakorpi

Koronavirus ja sen leviämisen rajoittamiseksi tehtävät toimet aiheuttavat laajoja taloudellisia ja yhteiskunnallisia kustannuksia. Tukitoimet ovat tärkeitä kriisistä toipumisen turvaamiseksi, mutta kasvattavat julkisia menoja lyhyellä aikavälillä. Pohdimme tässä artikkelissa, mihin julkisen vallan tehtäviin koronakriisin hoitaminen liittyy ja miten kriisi vaikuttaa julkisen vallan rooliin pidemmällä aikavälillä. Tuomme myös esiin suuntaviivoja uudistuksille, jotka voisivat helpottaa julkisen talouden kestävyuden vahvistamista koronakriisin jälkeen ja tulevien kriisien hoitamista. Näitä ovat uudenlaiset järjestelmät yrittäjien ja yritysten tukemiseksi kriisiaikoina, makrovakautta tukevat verojärjestelmän muutokset ja pitkäjänteisen päätöksenteon edellytysten parantaminen.

Koronakriisi eroaa selvästi aiemmista Suomea kohdanneista talouskriiseistä. Suomen suuren 1990-luvun laman syytä on pohdittu laajasti, ja ne liittyivät esimerkiksi pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden vapauttamiseen ja ulkomaankaupan romahtamiseen Neuvostoliiton hajoamisen seurauksena (ks. esim. Kiander (2001) ja Honkapohja ym. (2009)). Kansainvälisesti katsoen vuosien 2008–2010 finanssikriisin taustalla puolestaan oli rahoitussektorin sääntelyn

epäonnistuminen ja liiallinen kotitalouksien velkaantuminen erityisesti Yhdysvalloissa. Toisin kuin nämä aiemmat kriisit, koronakriisin alkusyy ei liity talouden rakenteisiin. Lisäksi koronakriisi on poikkeuksellinen siinä mielessä, että tartuntavaara ja epidemian estämiseksi tehtävät rajoitustoimet yhdessä pysäyttivät sekä monien palveluiden kulutuksen että tarjonnan kertarysäyksellä. Taloudellinen toiminta ei myöskään voi toipua kokonaan ennen kuin tar-

VTT Essi Eerola (essi.eerola@vatt.fi) on tutkimusjohtaja Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa. KTT Kaisa Kotakorpi (kaisa.kotakorpi@tuni.fi) on taloustieteen professori Tampereen yliopistossa ja tutkimusprofessori Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa. Kiitämme Seija Ilmakunnasta, Anni Huhtalaa, Niku Määttästä, Jukka Pirttilää, Juha Tarkkaa ja Roope Uusitaloa hyödyllistä kommentista.

tuntavaara on ohi.¹ Kriisi vaikuttaa myös julkisen sektorin toimintaan hyvin laaja-alaisesti.

Pohdimme tässä artikkelissa, mihin julkisen vallan tehtäviin koronakriisin vaikutukset liittyvät ja miten kriisi muuttaa ajatteluamme julkisen vallan roolista. Pyrimme katsomaan myös lyhyellä aikavälillä tehtävien toimien yli ja tuomaan esiin suuntaviivoja uudistuksille, jotka voisivat helpottaa sopeutumista tuleviin kriiseihin. Jäsennämme tarkastelua julkisen ja yksityisen sektorin työnjaon kautta. Julkisen sektorin tehtävien taustalla olevat yleisesti hyväksytyt periaatteet muodostavat perustan julkisen vallan toimille kriisin aikana ja sen jälkeen. Mitä asioita julkisen sektorin on ylipäättään syytä hoitaa? Aiheuttaako koronakriisi julkisen sektorin tehtäviin ja niiden painoarvoon muutoksia pidemmällä aikavälillä? Vaikuttaako kriisi julkisen sektorin mahdollisuuksiin hoitaa näitä tehtäviä?

Koronakriisin aikana toteutettavat, yrityksille ja yksilöille suunnatut tukitoimet ovat hyvin perusteltuja. Väli aikaisten toimien lisäksi kriisillä voi olla myös pitempiäaikaisia vaikutuksia julkisen sektorin rooliin taloudessa ja yhteiskunnassa. Monien julkisen sektorin tehtävien merkitys korostuu myös kriisin jälkeen. Tämä koskee esimerkiksi terveydenhuoltoa ja julkisen sektorin vakuutus tehtävää. Epävarmuuden ja eriarvoisuuden kasvu lisäävät julkisen vallan toimien painoarvoa. Vaikka kestävyysvaje kasvaa kriisin jälkeen, aiemmin sovittuja rakenteellisia uudistuksia ei pidä lykätä niiden välittömien kustannusten vuoksi. Lisäksi kriisi nostaa esiin tarpeita vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän

muutoksille, jotka voisivat olla hyödyllisiä myös tuleviin kriiseihin varautumisessa. Tällaisia uudistuksia ovat vakuutus tyyppiset järjestelmät yrittäjien ja yritysten tukemiseksi kriisiaikoina, makrovakautta tukevat verojärjestelmän muutokset ja pitkäjänteisen päätöksenteon edellytysten parantaminen.

1. Julkisen sektorin tehtävät – klassinen jaottelu

Richard Musgraven (1959) luoman perinteisen jaottelun mukaan julkisella sektorilla on taloudessa kolme tehtävää: voimavarojen käytön tehokkuuden varmistaminen (allokaatiotehtävä), oikeudenmukaisesta tulonjaosta huolehtiminen yhteiskunnassa vallitsevan oikeudenmukaisuuskäsityksen mukaisesti, sekä makrotalouden vakauttaminen. Nämä tehtävät eivät toki ole toisistaan riippumattomia, vaan yhden tehtävän hoitaminen vaikuttaa yleensä myös muihin.

Ensinnäkin, julkinen sektori voi osaltaan huolehtia resurssien tehokkaasta allokaatiosta taloudessa, kun markkinat epäonnistuvat hyvinvointia lisäävien palveluiden tuottamisessa. Tyypillisiä esimerkkejä julkisen intervention perusteluista ovat julkishyödykkeet ja negatiiviset ja positiiviset ulkoisvaikutukset sekä muu markkinoiden epätäydellisyys (markkinavoima tai epäsymmetrinen informaatio esim. vakuutusmarkkinoilla). Monia markkinavääristymiä julkinen sektori korjaa myös sääntelyn keinoin tai jopa luomalla itse markkinat sinne, missä ne puuttuvat.

Toiseksi, vaikka markkinat toimisivat tehokkaasti, ne saattavat aiheuttaa merkittävää eriarvoisuutta yksilöiden erilaisen tulonsaintakyvyn ja yleisemmin erilaisten lähtökohtien takia.

¹ *Kriisiin reagoimista ovat tarkastelleet mm. Baldwin ja Weder di Mauro (2020) ja Ambrocio ja Juselius (2020), Hetemäen työryhmän raportti (Exit- ja jälleennakennustyöryhmä, 2020), Vibriälä ym (2020).*

Mikäli eriarvoistumista ei pidetä hyväksyttävänä, julkisella sektorilla on rooli hyvinvointierojen tasaajana. Vero- ja tulonsiirtojärjestelmä tasaa tuloeroja ja myös julkiset palvelut, kuten laadukas pakollinen peruskoulu, tukevat heikommassa asemassa olevien hyvinvointia.

Kolmanneksi, julkinen sektori voi pyrkiä aktiivisen talouspolitiikan avulla tasapainottamaan talouden suhdannevaihteluita: Tilanteessa, jossa yksityinen kysyntä supistuu, voi olla järkevää kasvattaa julkisia menoja tai keventää verotusta esimerkiksi työttömyyden kasvun ehkäisemiseksi.

2. Allokaatiotehtävä: Markkinoiden epäonnistumisten korjaaminen

Koronakriisi on aiheuttanut hyvin akuutin ja poikkeuksellisen sääntelytarpeen kriisin aikana: tartuntavaaran takia ihmisten liikkuminen aiheuttaa ulkoisvaikutuksen (Bethune ja Korinek 2020), jota julkinen valta kaikkialla maailmassa on pyrkinyt hallitsemaan ja rajoittamaan erilaisilla yhdistelmillä pakollisia rajoituksia, suosituksia ja informaatio-ohjausta. Koronakriisin alkusyy ei toisaalta liity talouden rakenteisiin, joten siitä ei näytä aiheutuvan suoraa markkinoiden sääntelytarpeen muutosta pitkällä aikavälillä.

Koronakriisi voi kuitenkin muilla tavoin muuttaa suhtautumistamme julkisen vallan rooliin allokaatiotehtävän hoitamisessa. Ensinnäkin, koronakriisi on vähintäänkin tehnyt hyvin näkyväksi joidenkin julkisen sektorin toimintojen, erityisesti terveydenhuollon ja julkisen sairausvakuutuksen, keskeisen merkityksen. Toiseksi, yleensä ajatus julkisen sektorin tarjoamasta vakuutuksesta on koskenut lähin-

nä yksilöiden suojaamista riskeiltä, mutta koronakriisin yhteydessä on noussut voimakkaasti esiin tarve tukea taloudellisesti myös yrityksiä vaikeana aikana. Keskustelemme alla tämän ajattelun perusteluista ja siitä, miten yritystysten suunnittelun periaatteita voidaan jäsentää julkisen sektorin allokaatiotehtävän näkökulmasta.

Yleisesti hyväksytty perustelu julkisen sektorin tarjoamalle vakuutukselle on seuraava. Hyvin toimiva vakuutusjärjestelmä lisää hyvinvointia, mutta monissa tilanteissa vapaaehtoinen, pelkästään yksityisiin markkinoihin nojautuva vakuutusjärjestelmä jättäisi merkittäviä aukkoja vakuutusturvaan. Yksityisten vakuutusmarkkinoiden ongelmat johtuvat siitä, että henkilöillä, jotka haluaisivat ostaa vakuutuksen esimerkiksi työttömyyttä tai sairautta vastaan, on paljon enemmän informaatiota työttömyys- tai sairastumisriskistään ja riskikäyttymisestään kuin vakuutusyhtiöllä. Julkisen sektorin antama pakollinen vakuutus mahdollistaa tehokkaan riskien jakamisen ja antaa kaikille turvaa erilaisten sokkien aiheuttamien menetysten varalta.

2.1 Terveydenhuolto

Lähes kaikissa teollistuneissa maissa julkinen sektori vastaa suurelta osin terveydenhuollon rahoituksesta, eli käytännössä sairausvakuutuksen tarjoamisesta kansalaisille. Yhdysvallat on ainoa OECD-maa, jossa ei ole kattavaa julkista sairausvakuutusta. Koska kaikilla ei ole myöskään yksityistä vakuutusta, noin kymmenesosa yhdysvaltalaisista on kokonaan ilman sairausvakuutusta, ja heidän tilanteensa on herättänyt erityistä huolta koronakriisin aikana. Toisaalta koronaviruksen kanssa ovat olleet suurissa vai-

keuksissa myös monet Euroopan maat, joiden terveydenhuoltojärjestelmällä on enemmän yhtäläisyyksiä Suomen järjestelmän kanssa terveydenhuoltomenojen BKT-osuudella ja julkisen sektorin osuudella mitattuna (ks. esim. OECD 2017).

Rahoituksen lisäksi julkisella sektorilla on kaksi muuta tehtävää terveydenhuollossa. Julkisella vallalla on väistämättä rooli terveydenhuollon järjestämisessä, organisoinnissa ja kriiseihin varautumisessa. Perustuslaki takaa oikeuden riittävään terveydenhuoltoon, joten viime kädessä vastuu terveydenhuollon järjestämisestä on aina julkisella sektorilla. Lisäksi julkisella sektorilla on merkittävä rooli terveystalveluiden tuotannossa. Myös tätä roolia voidaan perustella terveystalvelumarkkinoiden toimintaan ja erityisesti niiden sääntelyyn vaikuttavilla informaatio-ongelmilla. Julkisen sektorin osuus terveydenhuollon rahoituksesta on viimeisen noin 15 vuoden aikana pysynyt Suomessa melko vakaana, mutta julkisen sektorin osuus tuotannosta on samaan aikaan merkittävästi laskenut. (Kotakorpi ja Seuri 2019.)

Vaikka palvelutuotanto ja talveluiden järjestämisvastuu tai vakuutuksen tarjoaminen ovat periaatteessa erillisiä toimintoja, tuotannon järjestämisen tavat ja sen muutokset saattavat vaikuttaa muiden toimintojen hoitamiseen. Viime vaalikauden sosiaali- ja terveystalvelujen kokonaisuudistuksen suunnittelun yhteydessä keskusteltiin esimerkiksi siitä, voiko yksityisen tuotannon osuuden lisääminen häiritä sairaaloiden päivystystoimintaa. Samoin pohdittiin, vaikeuttaako yksityisten toimijoiden osuuden kasvaminen terveydenhuollon talveluverkon hallintaa. Nämä ovat esimerkkejä kysymyksistä, joita arvioidaan luultavasti eri painotuksin kuin ennen koronakriisiä.

Samaan aikaan kun yksityisten terveystalveluiden osuus on monissa maissa viime vuosikymmeninä kasvanut, akuutin sairaanhoidon vuodepaikkojen määrä on laskenut (Popic 2020). Tämän havainnon perusteella ei tietenkään voida sanoa, ovatko nämä asiat yhteydessä toisiinsa. Sairaaloiden ja erityisesti tehohoidon kapasiteetin riittävyys on joka tapauksessa noussut kriisin yhteydessä keskeiseksi kysymykseksi.² Vasta paljon myöhemmin voidaan pyrkiä arvioimaan, mikä on ollut terveydenhuollon rakenteiden merkitys epidemian hillitsemisessä ja vaikuttaako kriisi näkemykseen julkisen ja yksityisen terveydenhuollon sopivasta työnjaosta.

2.2 Vakuutusturva ja yritysten tukeminen

Kriisi voi vaikuttaa käsityksiin riskeistä ja niitä vastaan vakuuttamisesta: millaisia riskejä julkisen sektorin tulisi ottaa kantaakseen ja millä tavalla?

Vakuutusajattelu korostaa yksilöiden suojaamista riskejä vastaan. Epävarmuus vähentää merkittävästi hyvinvointia, ja vakuutuksen tuoma turva puolestaan parantaa sitä. Vakuutuksen toinen hyöty on se, että luodessaan turververkon vakuutus mahdollistaa esimerkiksi yritystoiminnan aloittamisen sellaisessakin tilanteessa, jossa yksilön oma taloudellinen tilanne ei sitä muuten sallisi.

Sen sijaan yritysten osalta ajattelu kulkee yleensä toista rataa: jos pakollinen vakuutusjärjestelmä suojaaa yksilöitä tehokkaasti vaikkapa

² *Kapasiteettikysymyksellä on myös laajempia vaikutuksia terveydenhuoltosektorin ulkopuolella, koska huoli kapasiteetin riittävydestä on laajasti ohjannut kriisin hoitamiseksi valittuja strategioita.*

työttömyysriskiltä, ei ole mitään erityistä syytä suojata yrityksiä. Päinvastoin. Tuottamattomien yritysten poistuminen markkinoilta on talouden kehityksen kannalta suotavaa, eikä tällaisten yritysten hengissä pitäminen ole pitemmällä aikavälillä niiden työntekijöidenkään etu.³ Jos ei ole mitään erityistä markkinavääristymää, jota pitäisi korjata, markkinoiden toimintaan puuttuminen aiheuttaa tehottomuutta.

Koska kriisi koskee hyvin monia yrityksiä riippumatta niiden kannattavuudesta, on perusteltua ajatella, että kriisistä erityisesti kärsiviä yrityksiä ja yrittäjiä tulee auttaa kriisin yli. Näin siksi, että elinkelpoisten yritysten ajautuminen konkurssiin kriisin takia aiheuttaa turhia kustannuksia.

Rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksien takia kriisiaikoina myös tuottavat yritykset ajautuvat tilapäisiin ongelmiin, jotka voivat lopulta johtaa konkurssiin.⁴ Rahoituksen saaminen voi olla vaikeaa erityisesti pienille ja uusille yrityksille, eikä koko yhteiskuntaa koskevan kriisin pitkittymistä vastaan voi hankkia yksityistä vakuutusta. Kriisitilanteessa on myös vaarana, että konkurssialto aiheuttaa pakotettua varallisuuserien realisointia, mikä saattaa entisestään laskea varallisuusarvoja. Lisäksi, koska uuden työpaikan löytäminen on vaikeampaa kuin normaalitilanteessa, myös irti-

sanomisten yhteiskunnallinen kustannus on suurempi.⁵

Erityisesti pienten ja keski suurten yritysten osalta on perusteltua ajatella, että rahoituksen saaminen voi kriisitilanteessa olla hankalaa. Sen takia yritysten likviditeetin turvaamiseen pyrkivät toimet olivat koronakriisissäkin ensimmäisenä asialistalla.

Varsinaisten suorien tukitoimien osalta on huomattavasti vaikeampaa määrittää, miten tukea tulisi kohdentaa. Asiaan liittyy myös periaatteellisempia kysymyksiä, jotka voidaan mielestämme jakaa kahteen osaan.

Ensinnäkin, pien- ja yksinyrittäjien tapauksessa tullaan usein lähelle palkansaajien tilannetta, ja heidän osaltaan sosiaalivakuutusta muistuttava kriisiajan tuki voi olla perusteltua. Jos sitä verrataan yksilöiden sosiaalivakuutukseen, voidaan erotella kaksi päätyyppiä: vakuutus, joka turvaa toimeentulon (esim. työmarkkinatuki) tai vakuutus, joka korvaa ansiomenetyksiä (ansiosidonnainen työttömyysturva).⁶ Jos vastaavaa jakoa ajatellaan yritystasolla, se voisi tarkoittaa toisaalta tukea, joka pyrkii pelkästään takaamaan toimintaedellytykset tai tukea, joka on sitä suurempi, mitä enemmän yrityksen toiminta kriisissä kärsii.

Toiseksi, kriisin pitkittyminen puoltaa myös valikoivampaa suoraa tukea yrityksille. Tällainen tuki on tärkeää kohdistaa siten, että

³ Laajempaa keskustelua aiheesta, ks. esim. Maliranta (2014) ja yritysten tukemisesta normaaleina aikoina Laukkanen ja Maliranta (2019).

⁴ Toinen kysymys on se, että kriisit saattavat johtaa rakennemuutokseen, jonka seurauksena aikaisemmin kannattavalle toiminnalle ei löydykään kysyntää kriisin jälkeen.

⁵ Suomen 1990-luvun laman irtisanomisten pitkäaikaisista vaikutuksista ks. esim. Verbo (2020).

⁶ Kriisin yhteydessä on keskusteltu aikaisempaa enemmän myös palkansaajien vakuutusturvasta ja erityisesti siitä, pitäisikö ansiosidonnainen työttömyysturva laajentaa koskemaan kaikkia palkansaaajia, joiden työssäoloehto täyttyy.

se on mahdollisimman vaikuttavaa. Tuen tulisi kohdistua niille yrityksille, jotka pelastuvat tuen ansiosta. Niille, jotka selviävät joka tapauksessa tai niille, jotka eivät kuitenkaan selviä, tukea ei ole perusteltua ohjata, koska muuten tukitoimien kustannukset nousisivat tarpeettoman suuriksi. Lisäksi tuet pitäisi suunnitella niin, että ne eivät aiheuta haitallisia käytäytymisvaikutuksia. Esimerkiksi, jos tuki kasvaisi lomautettujen työntekijöiden määrän mukaan, se kannustaisi tarkoituksensa vastaisesti yrityksiä lisäämään lomautuksia.

Nämä periaatteet eivät tosin vielä riittävällä tavalla erottele erilaisia vaihtoehtoja. Nimitäin tuen ansiosta selviävien yritysten toiminnan loppumisen yhteiskunnalliset kustannukset voivat olla hyvinkin erilaiset. Jos näin on, kahdesta muuten samanlaisesta yrityksestä tukea pitäisi ohjata erityisesti sille, jonka pelastamisen avulla vältetään suurempi tuho. Tämän asian kokonaisvaltainen analysointi ei ole suoraviivaista, koska yritysten väliset erot muodostuvat potentiaalisesti monenlaisista elementeistä.⁷ Yritysten lopettamisen myötä tuhoutuu työntekijöiden kyseiseen yritykseen sitoutunutta henkistä pääomaa, korkeatasoisia hyvin yhteen pelaavia tiimejä tai laajempia yhteistyöverkostoja. Kun erilaisia näkökohtia analysoidaan yhdessä, erilaiset kriteerit saattavat olla myös ristiriidassa keskenään. Esimerkiksi vastaperustetulla yrityksellä ei ehkä ole kriisin yli selviämässä hyödyllistä vakavaraisuutta, mutta toisaalta sillä ei myöskään ole pitkäaikaisia työntekijöitä, joilla olisi paljon kyseiseen yritykseen sitoutunutta osaamista.

⁷ *Esimerkiksi Vibriälä ym. (2020) käsittelevät tätä asiaa lyhyesti ja suosittavat asiantuntijaryhmän perustamista. Ryhmän tehtävä olisi miettiä, millä tavalla henkisen ja organisaatiopääoman säilyminen kriisin läpi varmistetaan.*

Akuutissa kriisitilanteessa kaikkia ylläolevia valikoivan tuen periaatteita ei todennäköisesti pystytä ottamaan huomioon tukien kohdentamisessa. Jotta näitä periaatteita voitaisiin kattavasti soveltaa, täytyy kehittää mittareita tukien kohdentamiseen käytettävillä kriteereillä. Lisäksi on selvitettävä, minkälaista aineistoa tukitasojen määrittämiseen ja tuen julkisen talouden vaikutusten arvioimiseen tarvitaan.

Tuleviin kriiseihin voidaan kuitenkin varautua analysoimalla tarkemmin erilaisten tukijärjestelmien ominaisuuksia yllä esitettyjen näkökohtien valossa ja tekemällä mahdollisimman huolellista jälkikäteisarviointia tämän kriisin yhteydessä tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksista. Tällöin voidaan pyrkiä suunnittelemaan uudentyyppisiä mekanismeja, joiden kautta yrityksiä voidaan tehokkaimmin tukea tulevissa kriiseissä. Tällaisten järjestelmien suunnittelussa tärkeitä näkökohtia ovat yllä mainittujen lisäksi esimerkiksi mallien yhteensopivuus muun tuki- ja verojärjestelmän kanssa.

3. Tulonjakotehtävä: eriarvoisuuden kasvun hillitseminen

Koronakriisi voi aiheuttaa merkittävää ja monimuotoista eriarvoistumista. Taluskriisi voi johtaa pitkittyneeseen työttömyyteen ja hyvinvoinnin laskuun, erityisesti jos kriisin hoitamiseen tähtäävässä politiikassa epäonnistutaan. Näin kävi ainakin 1990-laman jälkeen, joka johti merkittävään pitkäaikaistyöttömyyteen (Verho 2020). Makrotaloudellisen kriisin kokemisen aikuisuuden kynnyksellä, jolloin useimmiten siirrytään ensimmäistä kertaa työmarkkinoille, on havaittu olevan yhteydessä alhai-

sempaan hyvinvointiin vielä useita vuosia myöhemmin (Hovi 2018).

Koronakriisin ilmeinen erityispiirre moniin muihin talouskriiseihin verrattuna on ollut sosiaalisten kontaktien merkittävä väheneminen kriisin aikana. Tällä voi olla merkitystä kriisin haittavaikutusten jakautumisen kannalta. Erityisen haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille suunnattujen palveluiden tarjontaa on jouduttu vähentämään ja kiireetöntä sairaanhoitoa lykkäämään. Erityisesti on keskusteltu koulujen lähiopetuksen keskeytymisen vaikutuksista oppimistuloksiin (ks. esim. Pekkarinen 2020) ja laajemmin sosiaaliseen eriarvoisuuteen. Etäopetuksen puutteista kärsivät todennäköisesti erityisesti heikommassa asemassa olevat lapset, joilla on oppimisvaikeuksia tai oman toiminnan ohjauksen puutteita ja joiden vanhempien tuki on puutteellista. Ongelmissa olevien perheiden lapsilta katoaa koulun tarjoama turververkko ja lasten lyhytaikaisellakin kaltoinkohdella voi olla kauaskantoisia vaikutuksia. Peruskoulu voidaankin nähdä yhtenä sosiaalivakuutuksen muotona, jossa lapset saavat osittaisen vakuutuksen huonon vanhemmuuden varalta.

Jos käsitykset siitä, millainen hyvinvoinnin ja tulojen jako on oikeudenmukaista ja millainen eriarvoisuuden taso on hyväksyttävää eivät muutu, eriarvoisuuden kasvu kriisin seurauksena tarkoittaa, että julkisen sektorin pitäisi jakaa uudelleen tuloja aiempaa voimakkaammin (jotta hyväksyttävä eriarvoisuuden taso taas saavutetaan). Tämä puolestaan merkitsee painetta eriarvoisuutta torjuvien menojen kasvattamiseen.

Kriisistä kärsineille lapsille ja perheille tarvitaan kohdennettuja tukitoimia. Pelkät tulonsiirrot esimerkiksi työttömyysvakuutusjärjestelmän kautta eivät välttämättä ole tässä tehokkai-

ta. Laajemminkin sosiaaliturvan uudistamisen yhteydessä on nostettu esiin palveluiden kehittäminen osana sosiaaliturvajärjestelmää. Tämä tavoite korostuu kriisin jälkeen erityisesti tällä kertaa, kun tartuntavaaran vuoksi monia palveluita on tilapäisesti jouduttu rajoittamaan.

Myös rakenteellisilla toimilla voidaan pyrkiä torjumaan eriarvoistumista pitkällä aikavälillä. Tästä hyvä esimerkki on oppivelvollisuusiän nostaminen, jonka perusteluja ovat pelkän peruskoulun varassa olevien henkilöiden työmarkkina-aseman parantaminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen. Talouskriisit eivät ainakaan vähennä tällaisten toimien merkitystä.

4. Talouden vakaudesta huolehtiminen

Hyvinvointivaltio tasoittaa suhdanteita jo pelkällä olemassaolollaan, kun niin kutsutut automaattiset vakauttajat pehmentävät laskusuhdannetta esimerkiksi sosiaaliturvamenojen lisääntyessä. Automaattisten vakauttajien lisäksi myös aktiiviset toimet ovat kriiseissä tärkeitä, jotta ne eivät pitkity ja vältytään kauaskantoisilta vaikutuksilta. Perinteisen rahapolitiikan liikkumatilan vähennyttyä korkotason laskun seurauksena finanssipolitiikan rooli korostuu.

Kriisin aikana toteutettujen aktiivisten toimien lisäksi on hyvä arvioida myös sitä, millälaisia toimia tarvitaan kriisin jälkeen ja myöhemmin normaaleina aikoina, jotta vakavien taantumien todennäköisyys olisi pienempi ja jotta yritykset ja kotitaloudet selviäisivät taantumista pienemmin vaurioin.

Kuten edellä todettiin, on syytä tarkemmin tutkia mekanismeja, joilla voitaisiin tulomenetyksiä kohtaavien henkilöiden lisäksi kohdentaa väliaikaisia tukia myös suoraan kriiseis-

tä kärsiville yrityksille tehokkaammin kuin tämän kriisin yhteydessä on pystytty tekemään. Tällaisen järjestelmän pääasiallinen tarkoitus olisi estää työpaikkojen laajamittainen tuhoutuminen kriisin vuoksi. Pysyvämpien järjestelmien kannustinvaikutukset ja niiden rahoittamisen tavat on tärkeää miettiä huolella, jotta ei päädytä tilanteeseen, jossa ”voitot ovat yksityisiä, mutta tappiot yhteisiä”.

Toinen tärkeä seikka ovat toimet, joiden tavoitteena on pienentää systeemistä riskiä ja vähentää esimerkiksi pankkisektorin haavoittuvaisuutta kriisitilanteissa. Velkaantuneet yritykset saattavat kriisitilanteessa ajautua helpommin likviditeettiongelmiin. Vastaavasti kotitalouksien voimakas velkaantuminen saattaa johtaa siihen, että taloudellisen tilanteen heikkene-
misen seurauksena tai varallisuusarvojen las-
kiessa yksityinen kulutus vähenee äkillisesti.⁸ Kuluneen vuosikymmenen aikana tällaisia makrovakaustoimia on toteutettu paljon (Budnik ja Kleibl 2018). Erilaisten toimenpiteiden vaikutuksista tiedetään kuitenkin vielä suhteellisen vähän (ks. esim. Galati ja Moessner 2018). Eri-
tyisesti tutkimuskirjallisuutta siitä, mikä on verojärjestelmän ja makrovakaustoimien optimaalinen suhde, puuttuu vielä.⁹

Vaikuttaa siltä, että makrovakaustoimilla korjataan osittain sitä, että verojärjestelmä sisältää kannusteita velkaantumiseen. Kaksi tässä suhteessa kiinnostavaa verojärjestelmän osaa ovat velkarahoituksen suosiminen oman pääoman ehtoisen rahoituksen kustannuksella yritysverotuksessa ja omistusasumisen suosi-

minen finanssisiirtoihin verrattuna henkilöverotuksessa. Molempiin verotuksen epäneutraalisuuksiin verotutkijat ovat jo pitkään kiinnittäneet huomiota, vaikka perinteisessä julkistalouden hyvinvointiteoreemoihin nojautavassa tarkastelussa velkaantumisen aiheuttamia kokonaistaloudellisia riskejä ei ole juuri käsitelty.¹⁰

Verorakennetta korjaavia toimia olisi luontevaa arvioida osana talouden sopeuttamista kriisin jälkeen. Useissa puheenvuoroissa on jo arvioitu, että kriisin jälkeinen sopeuttaminen edellyttää muiden toimien ohella veronkorotuksia. On tärkeää, ettei korotuksia mietitä yksittäisinä pistemäisinä toimina, vaan tarkastellaan koko verojärjestelmän muutostarpeita. Tämä mahdollistaa myös korotusten kohdentumisen yhteiskunnan tulonjakotavoitteen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kolmas tärkeä kokonaisuus liittyy siihen, miten kestävyystavoitteeseen pyritään. Tämä edellyttää pitkän aikavälin asteittaista suunnitelmaa. Talouden toipumisen kannalta toimet, joilla pyritään nopeasti supistamaan julkisen talouden alijäämää saattavat paitsi hidastaa toipumista, olla muutenkin pitemmällä aikavälillä epäoptimaalisia. Koronakriisi ei esimerkiksi mitenkään automaattisesti tarkoita, että pitäisi uudelleenarvioida aiemmin päätettyjen rakenteellisten toimenpiteiden hyödyllisyyttä tai pyrkiä hillitsemään niistä aiheutuvia välittömiä kustannuksia. Esimerkiksi jos oppivelvollisuusiän nostaminen on perusteltu toimenpide suomalaisten koulutustason nostamiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja siten pitem-

⁸ *Matala korkotaso ja mahdollisuus asuntolainojen lyhen-
nysvapaaseen toki pienentävät tätä riskiä.*

⁹ *Esim. asuntomarkkinoihin liittyvistä makrovakaustoimis-
ta ja tutkimuksesta, ks. Eerola (2019).*

¹⁰ *Harju ym. (2017) tarkastelevat erilaisia yritysverotuksen
uudistamisvaihtoehtoja ja Eerola ym. (2014) tekevät kat-
sauksen asumisen verotusta koskevaan taloustieteelliseen
kirjallisuuteen.*

mällä aikavälillä työllisyyden tukemiseksi, kriisin aiheuttama julkisen talouden alijäämä ei muuta tätä johtopäätöstä. Sama koskee muita rakenteellisia toimia työmarkkinoilla tai vaikkapa energiaverotuksen uudistamista siten, että sen ohjausvaikutus olisi nykyistä johdonmukaisempi.

Parlamentaarinen valmistelu voisi edistää julkisen talouden pitemmän aikavälin kestävyttä tukevien toimien löytämistä. Jos kestävyysvajeen korjaamiseen liittyvät tavoitteet on mahdollista asettaa vain vaalikaudeksi kerrallaan, syntyy suuri riski myötäsykliiseen politiikkaan taantuman sattuessa. Kestävyysvajeen korjaamiseen tähtäävien toimien ei tarvitse välttämättä vaikuttaa heti, mutta niiden toteuttamiseen on pystyttävä sitoutumaan. Parlamentaarinen valmistelu mahdollistaa uskottavan pitkän aikavälin suunnitelman tekemisen. Samalla se ehkäisee poukkoilevaa politiikkaa, jossa uusi hallitus kumoo edellisen hallituksen tekemiä päätöksiä. Pitkäjänteisen politiikan viestimisen tärkeyttä korostaa myös se, että kriiseistä toipumisen kannalta epävarmuus tulevasta on haitallista sekä yritysten että kotitalouksien kannalta.

Vuoden 2020 keväällä aloittanut sosiaaliturvan uudistamiseen tähtäävä komitea pyrkii juuri parlamentaariseen valmisteluun. Onnistuessaan uudistustyö voi johtaa lopputulokseen, joka osaltaan edesauttaa julkisen talouden kestävyysvajeen turvaamista ja samalla luo uusia toimintatapoja, jotka vievät päätöksentekoa pitkäjänteisempään suuntaan.

5. Lopuksi

Taluskriisien yhteydessä usein kysytään, onko meillä enää varaa laajaan julkiseen sektoriin.

Toisaalta julkisen sektorin kaikkien kolmen tehtävän, allokaatio-, tulonjako- ja stabilisaatio-tehtävän, merkitys korostuu kriiseissä ja niiden jälkeisessä toipumisessa.

Julkisiin palveluihin käytetyt eurot ja julkisen sektorin tuottama vakuutusurva ovat kriisin aikana ja sen jälkeen entistäkin arvokkaampia. Suhdannevaihteluilla tasapainottavalla politiikalla ja erityisesti toimilla, jotka auttavat perheitä ja yrityksiä pääsemään taloudellisesti vaikean ajan yli, on kriisitilanteissa mittavat hyödyt, mutta todennäköisesti myös suhteellisen alhaiset kustannukset: julkisen sektorin antaman vakuutuksen kustannukset ovat matalimmat, jos voidaan suurella varmuudella arvioida, että vaikeudet ovat talouden toimijoiden omista toimista riippumattomia sokkeja, joiden vaikutusten pehmentäminen ei kannusta esimerkiksi ylimääräiseen riskinottoon tulevaisuudessa.

Toisaalta kriisin vuoksi julkisen talouden kestävyysvaje todennäköisesti kasvaa, ainakin jos kriisi pitkittyy. Nämä kaksi asiaa yhdessä – julkisen sektorin toimintojen merkityksen korostuminen ja kestävyysvajeen kasvu – merkitsevät sitä, että on entistäkin tärkeämpää käyttää monipuolisesti eri keinoja julkisen talouden kestävyysvajeen varmistamisessa. Menoja täytyy harkita aiempaa huolellisemmin. Valittavana olevat vaihtoehdot ja niiden vaikutukset hyvinvointiin on hyvä tehdä julkisessa keskustelussa näkyväksi. Jos harkitaan merkittävää leikkausta esimerkiksi julkisen terveydenhuollon menoihin, on samalla keskusteltava priorisoinnista eli siitä, mitkä palvelut kansalaisille julkisen terveydenhuollon puitteissa tarjotaan. Sama koskee myös kaikkia muita toimintoja ja menoeriä. Myös veronkorotukset ovat välttämättömiä, jos hyvinvointipalveluiden tasoa ei haluta merkittävästi karsia. Korotuksia ei kui-

tenkaan tulisi toteuttaa yksittäisinä toimina, vaan verojärjestelmää kokonaisuutena arvioiden. Tutkimuskirjallisuuden perusteella veronkorotusten vaikutukset talouden toimintaan voivat pysyä maltillisina erityisesti, jos ne tehdään tutkimustietoon nojautuen, ja samalla kiinnitetään huomioita verojärjestelmän tehokkuuden parantamiseen. Ennen kriisiä järkeviksi todettuja rakenteellisia uudistuksia on tärkeää viedä eteenpäin kriisistä huolimatta. Tällaisten uudistusten lykkääminen olisi lyhytnäköistä politiikkaa. □

Kirjallisuus

- Ambrosio, G. ja Juselius, M. (2020), “Dealing with the costs of the COVID-19 pandemic – what are the fiscal options?”, *BoF Economics Review* 2/2020.
- Baldwin, R. ja Weder di Mauro, B. (2020), “Mitigating the COVID Economics Crisis: Act Fast and Do Whatever it takes”, CEPR Press VoxEU.org eBook.
- Bethune, Z. A. ja Korinek, A. (2020), *Covid-19 Infection Externalities: Trading Off Lives vs. Livelihoods*, NBER Working Paper No. 27009.
- Budnik, K. ja Kleibl, J. (2018), *Macroprudential regulation in the European Union in 1995–2014: introducing a new data set on policy actions of a macroprudential nature*, *European Central Bank Working Papers* 2123.
- Eerola, E., Lyytikäinen, T. ja Saarimaa, T. (2014), *Asumisen verotus – katsaus taloustieteelliseen kirjallisuuteen*, VATT Muistiot 38/2014.
- Eerola, E. (2019), “Macroprudential Measures and Taxation in the Housing Markets”, *EconPol Policy Brief* 17.
- Exit- ja jälleenrakennustyöryhmä (2020), *Korona-kriisin vaikutukset ja suunnitelma epidemian hallinnan hybridistrategiaksi*, Valtioneuvoston julkaisuja 2020:12.
- Galati, G. ja Moessler, R. (2018), “What Do We Know About the Effects of Macroprudential Policy?”, *Economica* 85, 735–770.
- Harju, J., Kari, S., Koivisto, A., Kuusi, T., Matikka, T., Määttä, N., Pajarinen, M., Ropponen, O., Rouvinen, P. ja Valkonen, T. (2017), *Yritysverotus, investoinnit ja tuottavuus*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, 6/2017.
- Honkapohja, S., Koskela, E., Leibfritz, W. E., Uusitalo, R. (2009), *Economic Prosperity Recaptured: The Finnish Path from Crisis to Rapid Growth*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Hovi, M. (2018), “The Lasting Well-being Effects of Early Adulthood Macroeconomic Crises”, *Tampere Economic Working Papers* No. 123.
- Kiander, J. (2001), *Laman opetukset: Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset*, VATT, Julkaisuja 27:5.
- Kotakorpi, K. ja Seuri, A. (2019), *Yksityisen ja julkisen sektorin työnjako sosiaali- ja terveydenhuollossa*, *Talous ja Yhteiskunta* 1/2019, 38–42.
- Laukkanen, M. ja Maliranta, M. (2019), *Yritystuet ja kilpailukyky*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:33.
- Maliranta, M. (2014): *Luovan tuhon tie kilpailukykyyn, Miten innovointi vaikuttaa yrityksiin, kansantalouteen ja kansalaisiin*, *Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö* 2014.
- Musgrave, R. (1959), *Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.
- OECD (2017), *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.

- Pekkarinen T. (2020), Miten koulujen sulkeminen vaikuttaa oppimiseen tai oppilaiden pärjäämiseen työmarkkinoilla?, VATT-blogi, https://vatt.fi/artikkeli/-/asset_publisher/miten-koulujen-sulkeminen-vaikuttaa-oppimiseen-tai-parjaamiseen-tyomarkkinoill-1.
- Popic, T. (2020), European health systems and COVID-19: Some early lessons, London School of Economics, blogikirjoitus, <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/european-health-systems-and-covid-19/>.
- Verho, J. (2020), “Economic crises and unemployment persistence: Analysis of job losses during the Finnish recession of the 1990s”, *Economica* 87, 190–216.
- Vihriälä, V., Holmström, B., Korkman, S. ja Uusitalo, R. (2020), *Talouspolitiikan strategia koronakriisissä*, Valtioneuvoston Julkaisuja 2020:13.