

Pohjoismaiden taloudet ja talouspolitiikka Covid-19-kriisissä

Torben M. Andersen, Steinar Holden ja Seppo Honkapohja

Artikkeli on tiivistelmä raportista Andersen, Holden ja Honkapohja (2022a), joka tehtiin Ruotsin koronakomission pyynnöstä. Kirjoituksen tavoite on antaa yleiskuva Covid-19-pandemian ajan talouskehityksestä Pohjoismaissa sekä pohtia käytössä olleita talouspolitiikan toimenpiteitä ja niiden toimivuutta. Painotamme erityisesti epätavallisia toimia, jotka kohdistettiin tulojen, työpaikkojen ja yritysten suojaamiseen lyhyellä aikavälillä. Kirjoituksessa sivuutetaan terveydellisen kehityksen kysymykset ja rajoitustoimien yksityiskohdat. Näitä teemoja käsitellään ja aiheen tutkimusta referoidaan varsinaisessa raportissamme sekä sitä täydentävässä artikkelissa, ks. Andersen, Holden ja Honkapohja (2022a, b). On syytä todeta, että pandemia ei suinkaan ole vielä ohi, vaikka tämänhetkinen kehityssuunta näyttää lupaavalta. Paljon epävarmuuksia on edelleen olemassa.

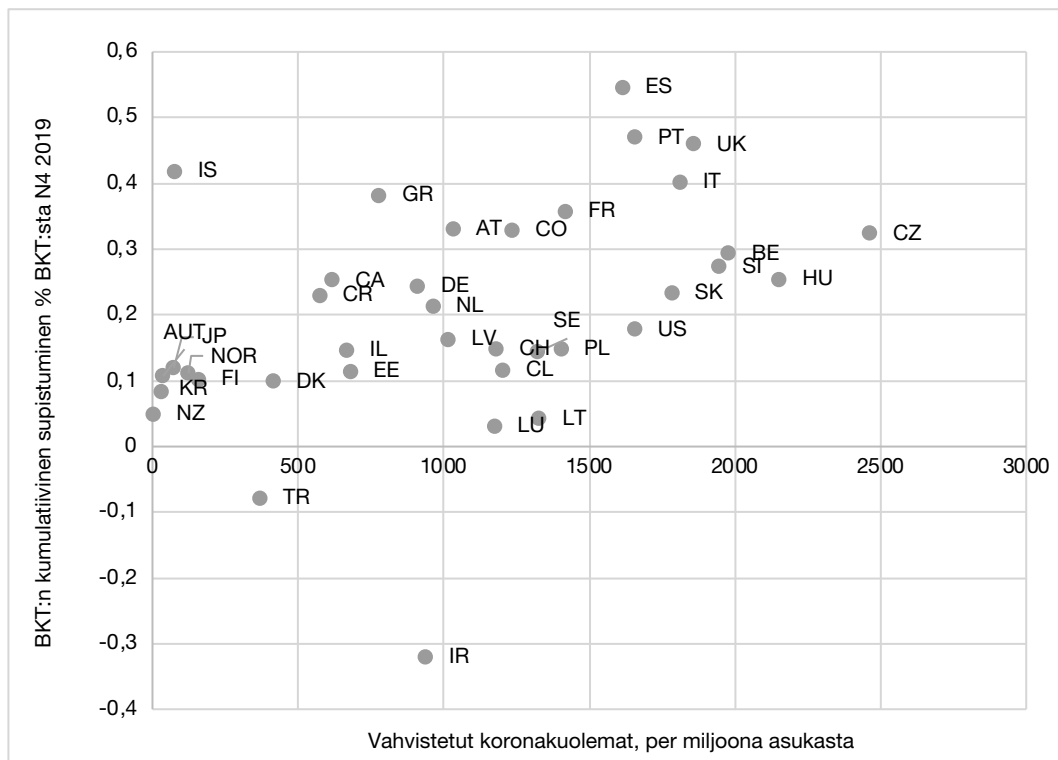
Covid-19-pandemia kirvoitti monet maailman maat ottamaan käyttöön koko joukon epätavallisia toimia, joilla pyrittiin hillitsemään viruksen leviämistä väestössä. Samalla käynnistettiin koko joukko talouspoliittisia toimia, joista osa oli muodoltaan epätavallisia. Niillä tuettiin kotitalouksia, yrityksiä ja työmarkkinoiden toimintaa.

Pandemialla on ollut vakavia vaikutuksia sekä väestön terveyteen että talouksien toimintaan maailmanlaajuisesti. Kuvio 1 kuvaa näitä seurauksia vuoden 2021 puoliväliin mennessä: kuvio on muodoltaan sirontakuvio, jossa vaakakselilla esitetään OECD maissa toteutunut

koronaan kuolleiden määrä suhteessa väestöön ajanjaksolla 2019Q4–2021Q1 ja pystyakselilla BKT:n kumulatiivinen supistuminen ajanjaksolla 2020Q1–2021Q1. Useimmissa maissa talouden toimeliaisuus supistui äkillisesti ja ennätyksellisesti, kun verrataan kehitystä muihin talouskriiseihin. Globaali BKT supistui 9,1 % vuoden 2020 toisella neljänneksellä ja euroalueen BKT peräti 14,6 %. Kuviossa voi nähdä positiivisen korrelaation terveydellisen ja taloudellisen ulottuvuuden välillä. Erot terveys- ja talouskehityksessä heijastavat eroja paitsi politiikkatoimissa myös rakenteellisissa tekijöissä kuten

Ph.D. Torben M. Andersen (tandersen@econ.au.dk) on professori Århusin yliopistossa, Dr.Polit. Steinar Holden (steinar.holden@econ.uio.no) on professori Oslon yliopistossa ja VTT Seppo Honkapohja (seppo.honkapohja@aalto.fi) on professori emeritus ja Senior Fellow Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulussa. Tämä kirjoitus vastaa pääosin esitelmää, jonka Honkapohja piti Taloustieteellisen Yhdistyksen seminaarissa Helsingissä 8.4.2022.

Kuvio 1. Covid-19-pandemia, kumulatiiviset kuolemantapaukset ja BKT:n supistuminen eri maissa



Kumulatiivinen koronaan kuolleiden määrä vuoden 2020 alusta vuoden 2021 1. neljänneksen loppuun, BKT:n kumulatiivinen pudotus jaksolla 2021Q1–2021Q2. Aineisto: Our World in Data, OECD

turismin merkityksessä, digitalisaatiossa, väestötökijöissä ja muissa aspekteissa.¹

Tarkasteltaessa Pohjoismaita havaitaan Norjan, Suomen ja Tanskan kuuluvan maihin, joissa sekä terveydelliset että taloudelliset seuraukset ovat olleet lieviä. Taloudellisia seurauksia katsottaessa Ruotsin tilanne on suunnilleen

sama kuin muissa Pohjoismaissa, kun taas terveydelliset seuraukset ovat siellä selvästi synkempiä. Islannissa pandemian terveysvaikutukset jäivät vähäisiksi, kun taas talousvaikutukset olivat selvästi suuremmat kuin muissa Pohjoismaissa.

Covid-19-pandemiassa otettiin käyttöön lukuisia rajoitustoimenpiteitä viruksen leviämisen rajoittamiseksi. Toimenpiteet koostuivat eristämistä ja kohtaamisista hillitsevistä toiminnoista (sulut, kokoontumisrajoitukset, matkustusrajoituk-

¹ Jotkut kuviot tässä kirjoituksessa ovat aineistopäivitysten takia hieman erilaisia kuin raporteissa Andersen, Holden ja Honkapohja (2022a, b).

set jne.) sekä terveyteen suunnatuista toimista (testaaminen, jäljitys ja karanteenit, hygienia-toimet, hengityssuojaimet jne.) Taloudellisia tukipaketteja käytettiin lieventämään näiden rajoitustoimien taloudellisia seurauksia.

Eri maiden käyttämät toimenpiteet ovat huomattavasti poikenneet toisistaan, ks. Baker ym. (2020) ja Han ym. (2020). Korkean tulotason maissa Euroopassa ja Yhdysvalloissa useimmat maat ottivat käyttöön ns. tukahduttamisstrategian, jossa tartuntaluvut pyrittiin saamaan pieniksi. Jotkut maat omaksuivat aluksi ns. lieventämisstrategian, jolla pyrittiin välttämään terveydenhuoltojärjestelmän ylikuormittumista. Useissa tapauksissa infektiotapausten määrä kasvoi jyrkästi ja nämä maat siirtyivät käyttämään tukahduttamisstrategiaa ja voimakkaita rajoitustoimia. Kiina ja eräät Aasian maat sekä Australia ja Uusi-Seelanti valitsivat epidemian eliminointistrategian, jossa otettiin käyttöön hyvin voimakkaat toimintojen lopettamis- ja sulkemistoimet, ja tavoitteena oli virustartuntojen täydellinen eliminointi. Pohjoismaista Norja, Suomi ja Tanska valitsivat tukahduttamisstrategian, kun taas Ruotsissa valittiin vähemmän tiukka strategia, jossa tukeuduttiin neuvontaan ja pehmeisiin rajoitustoimiin.

Artikkelin seuraavassa jaksossa luodaan katsaus talouskehitykseen Pohjoismaissa. Jakso 2 sisältää yleiskeskustelun ja -pohdinnan tukipaketeista ja käytetyistä välineistä. Tämän jälkeen tarkastellaan tukipaketteja tarkemmin: työmarkkinoiden tukitoimet ovat jaksossa 3 ja suora tuki yrityksille jaksossa 4. Sivuutan raho poliittisten ja makrovakauspoliittisten yksityiskohdat, joita on käsitelty pääraportissamme (Andersen, Holden ja Honkapohja 2022a). Tukitoimien merkitystä pohdimme päätös-jaksossa.

1. Talouskehitys

Pandemia aiheutti äkillisen pudotuksen taloudellisessa toimeliaisuudessa, vaikkakin Norja, Ruotsi, Suomi ja Tanska kokivat lievemmän pudotuksen kuin useimmat muut maat. Vuoden 2020 jälkipuoliskolla talouden toiminta alkoi elpyä. Rajoitustoimien toinen kierros talvella 2020–2021 aiheutti huomattavasti pienempiä negatiivisia vaikutuksia talouteen kuin ensimmäiset toimet kevättalvella 2020. Vuoden 2021 toisella neljänneksellä talouden toimeliaisuus aikoi lähestyä pandemiaa edeltävää tasoa (2019 Q4) ja Tanskassa tämä taso jopa ylittyi. Elpymisen jatkuessa myös muut kolme Pohjoismaata saavuttivat pandemiaa edeltävän aktiiviteetin tason. Islannin elpyminen on ollut hitaampaa.

Talouden elpymiskehitystä on hyvä pohtia, koska toisen kierroksen rajoitustoimet olivat vähintään yhtä tiukkoja ja osin jopa tiukempia ensimmäisellä kierroksella. Ensimmäisen kierroksen rajoitustoimet olivat yllätys ja ennen kokematon tapahtuma. Rajoitusten toisella kierroksella oli jo opittu sopeutumaan.² Taloudelliset tukitoimet ja tietämys niistä olivat luultavasti osatekijä vaikutusten erilaisuudessa.

Katsottaessa lähemmin kokonaisuksyynnän komponentteja (kuviossa 2) voidaan nähdä tyyppillinen suhdannevaihtelun asetelma, jossa yksityinen kulutus, tuonti, investoinnit ja vienti supistuvat. Nämä muutokset eivät kuitenkaan syntyneet normaalien suhdannevaihtelujen mekanismien ja tasapainottomuuksien kautta, vaan taustalla olivat talouden rajoitus- ja sulkutoimet sekä taloudellinen käyttäytyminen näiden toi-

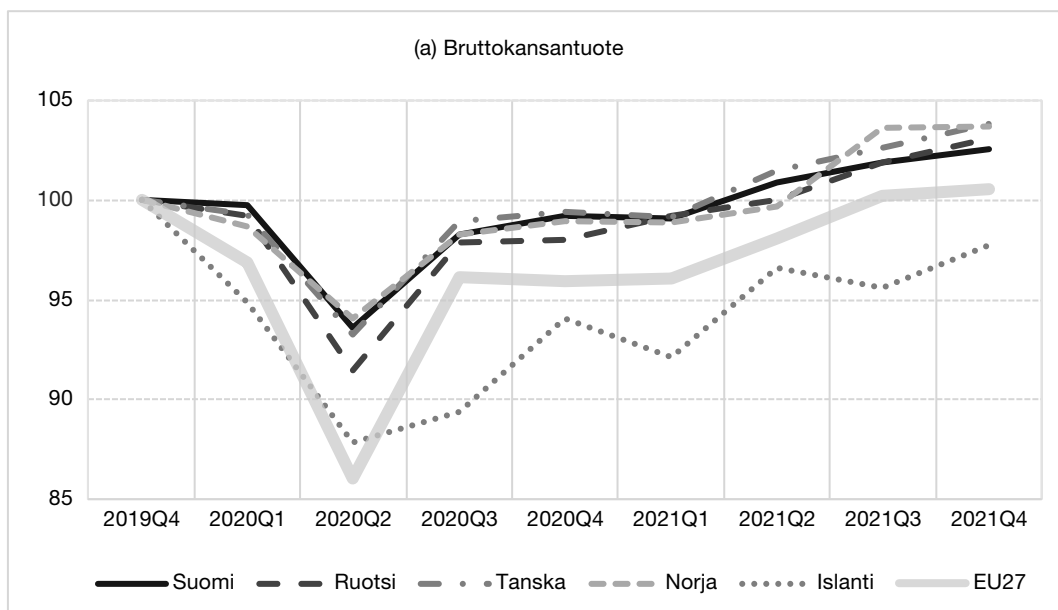
² *Gamtkeitsulashvili ja Plekhanov (2021) ovat empiirisesti tutkineet kuinka talouset sopeutuivat vähäisempään liikkuvuuteen pandemian aikana. Liikkuvuustekijöiden ja talouden toiminnan korrelaatio pysyi merkitsevänä.*

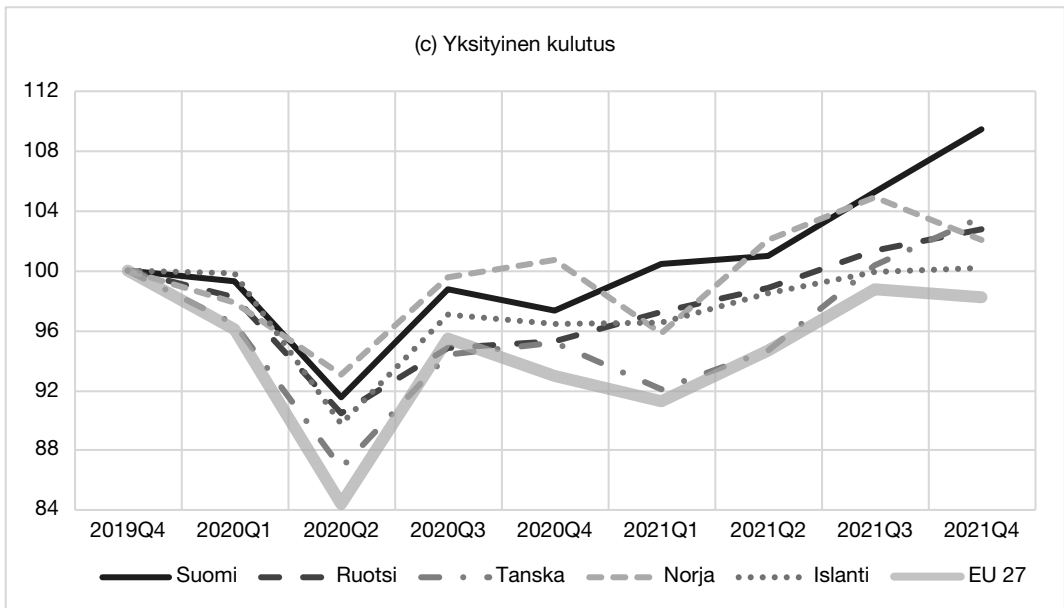
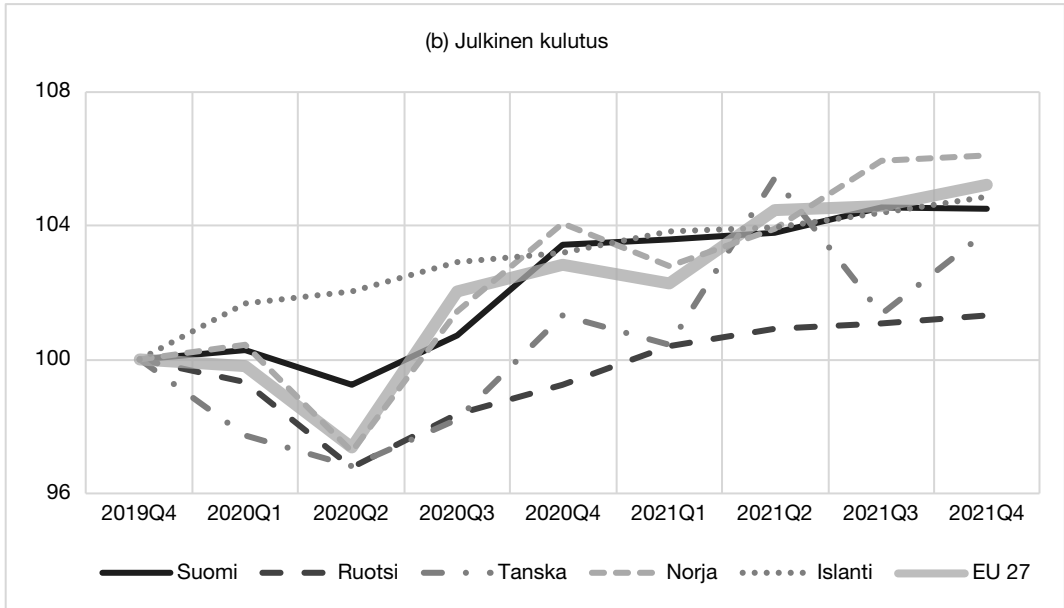
mien tultua voimaan. Tämä ero osoittautui tärkeäksi talouden toipumisvaiheessa, sillä kokonaiskysynnän potentiaali oli säilynyt ja siihen voitiin turvautua talouden avautuessa.

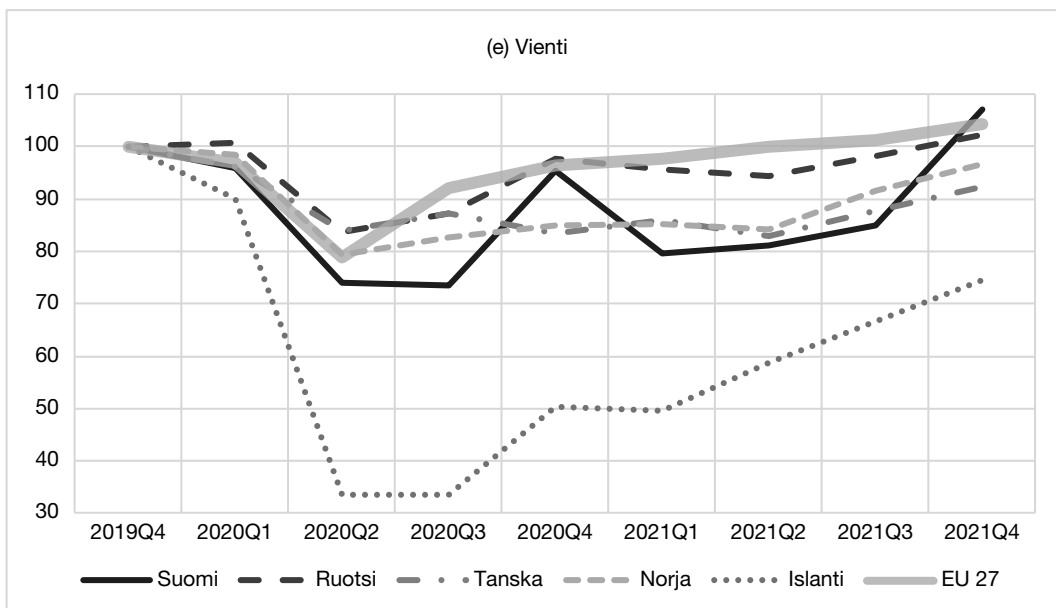
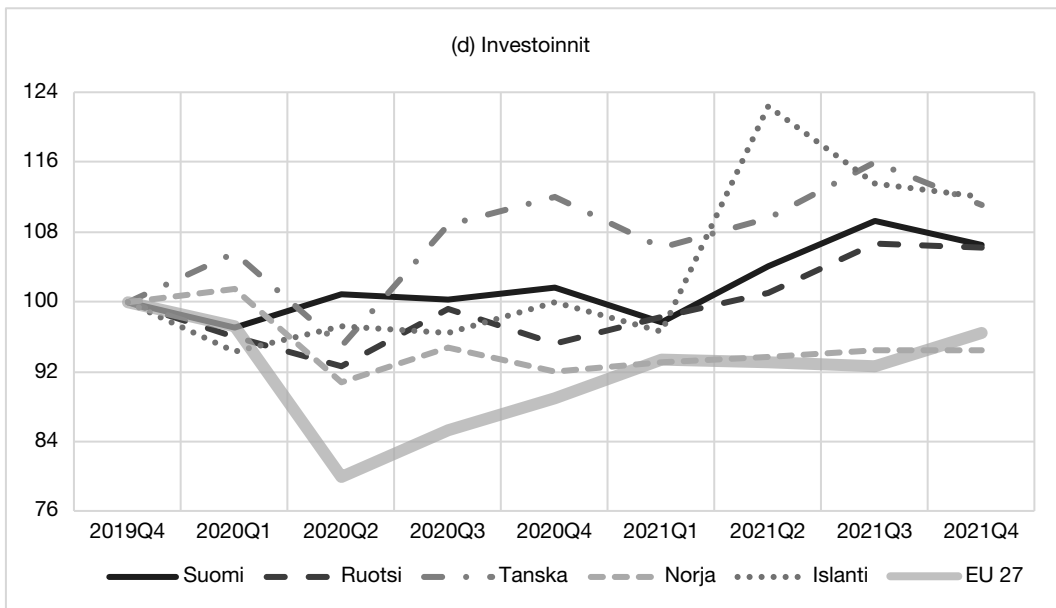
Tärkeä havainto on, että yksityinen kulutus käyttäytyi eri Pohjoismaissa samalla tavalla, vaikka maiden terveysstrategioissa oli eroja. Sheridan ym. (2020) vertailevat Ruotsia ja Tanskaa käyttämällä hyväksi reaaliaikaista lii-

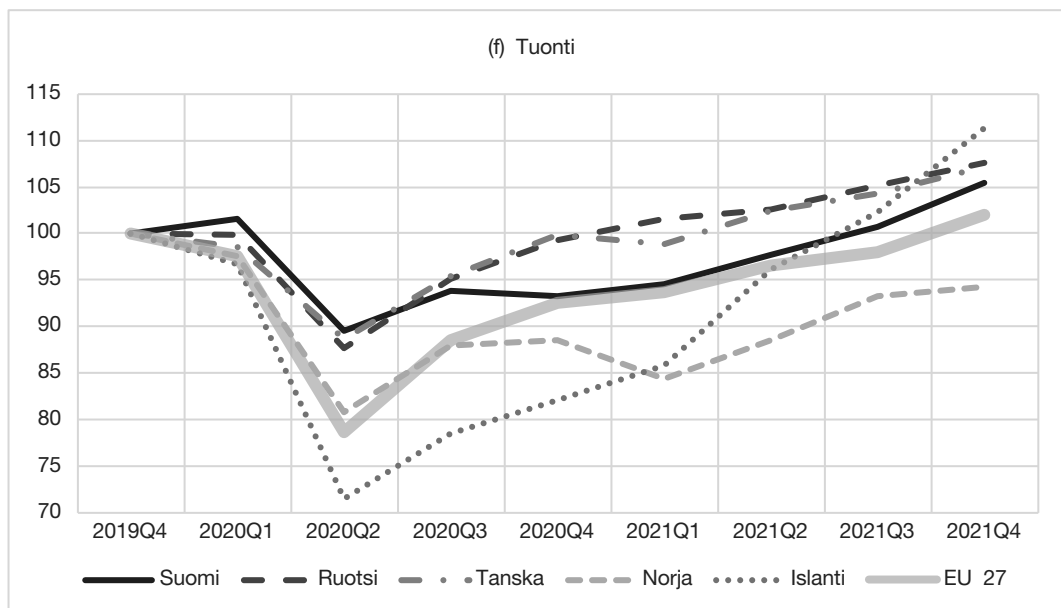
ketoimidataa. Ruotsissa kulutusmenot supistui-
vat noin 25 % ja Tanskassa noin 29 %, mikä
kertoo vahvasta käyttäytymisvaikutuksesta
Ruotsissa, vaikka politiikkatoimet olivat siellä
vähemmän tiukkoja. Nuorilla menot supistuivat
selvästi vähemmän kuin Tanskassa. Vanhempien
ikäryhmien kohdalla ero oli päinvastainen, jor-
ten Tanskan rajoitustoimet suojasivat vanhem-
paa ikäryhmää.

Kuvio 2. Talouskehitys Pohjoismaissa ja EU:ssa. Indeksejä, 2019Q4 = 100









Huom: Investoinneissa neljänneksen 2019 Q1 indeksilukuna käytetään vuoden 2019 keskiarvoa Suomen tapauksessa.

Data: OECD Economic Outlook 110, December 2021, www.statsoecd.org

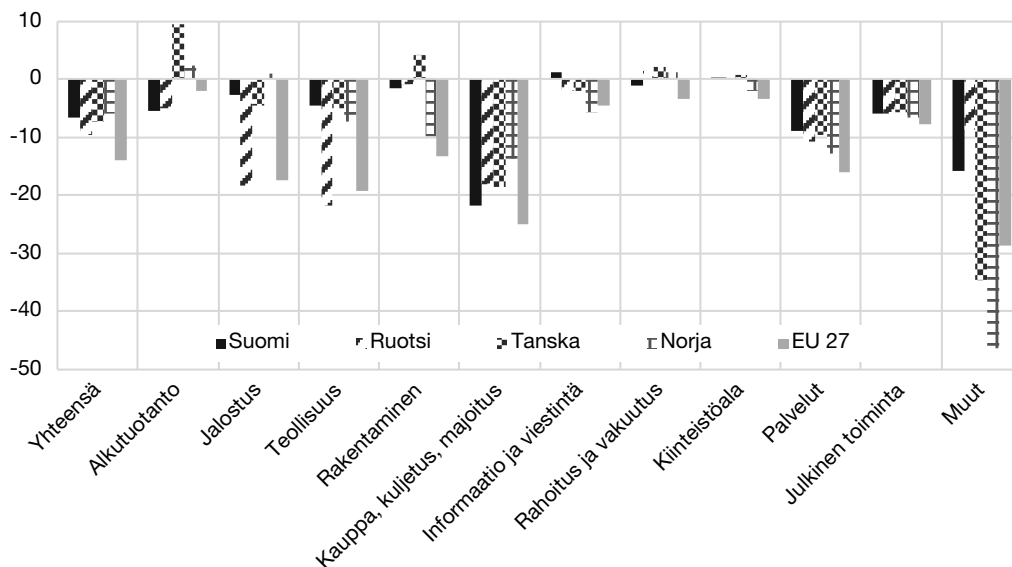
Syvästä pudotuksesta huolimatta Pohjoismaat elpyivät nopeasti. Tämä kehitys on erilainen kuin esimerkiksi finanssikriisissä, jossa BKT:n supistuminen oli voimakasta (Norja oli poikkeus) ja elpymisen nopeus oli hitaampaa kuin pandemiakriisissä. Kiinteistömarkkinoilta on havaittavissa toinen huomattava ero pandemian ja muiden taantumien välillä. Asuntojen hinnat jatkoivat nousuaan vuosina 2020–21, vaikkakin eri Pohjoismaiden välillä oli eroja hintojen nousuvauhdissa (ks. Andersen, Holden ja Honkapohja 2022a). Tämä kehitys on ollut yllättävää, sillä asuntojen hinnat yleensä laskevat – tai ainakin nousu hidastuu selvästi – taantumien aikana. Matalat korot tukivat asuntojen ja kiinteistöjen hintoja, ja pandemian takia lisääntynyt kotona olominen tuki asuntojen kysyntää. Ilmeisesti

myös kotitalouksien kokema epävarmuuden kasvu jäi melko vähäiseksi mm. tukipakettien takia.

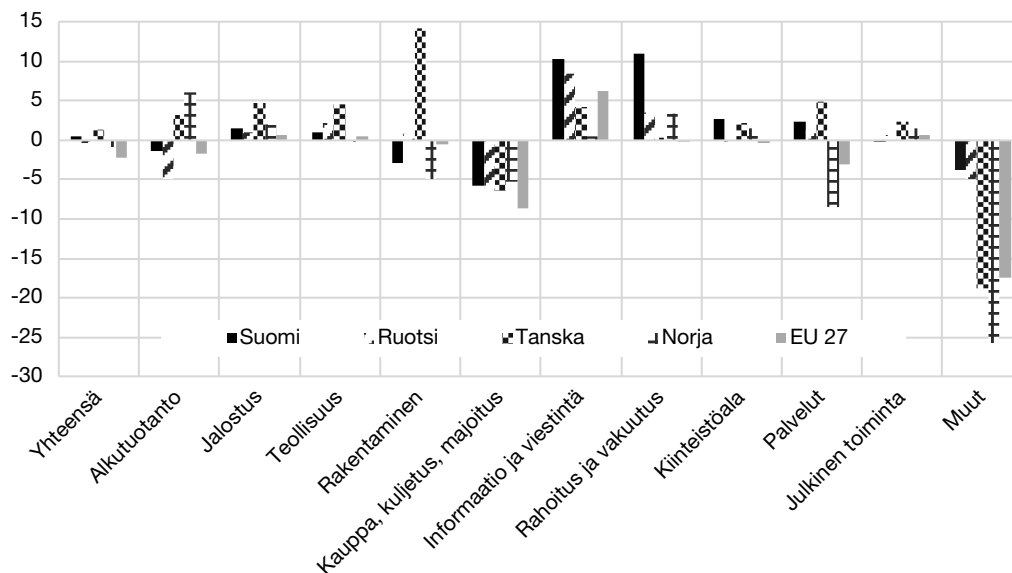
Tarkasteltaessa sektorikohtaista kehitystä pandemian ja toipumisen aikana voidaan havaita merkittäviä eroja neljässä suuressa Pohjoismaassa (ks. kuviot 3 ja 4). Jotkut sektorit säästyivät pandemian negatiivisilta seurauksilta tai kokivat jopa talouskehityksen ripeytymisen, kun taas toisilla sektoreilla seuraukset olivat suuria. Toipuminen oli nopeaa ja laaja-alaista, mutta turismi, viihdeteollisuus ja vapaa-ajan toiminnot eivät saavuttaneet pandemiaa edeltänyttä tasoa.

Kuviossa 3 vertaillaan neljän suurimman Pohjoismaan pandemian ajan kehityksen eroja sektoritasolla. Ruotsissa koettiin suhteellisen voimakas supistuminen teollisuuden toimialoilla

Kuvio 3. Arvonlisän muutokset toimialoittain, pudotus jaksossa 2020 Q2 suhteessa jaksoon 2019 Q4



Kuvio 4. ”Toipumisvaje” vuoden 2021 toisella neljänneksellä

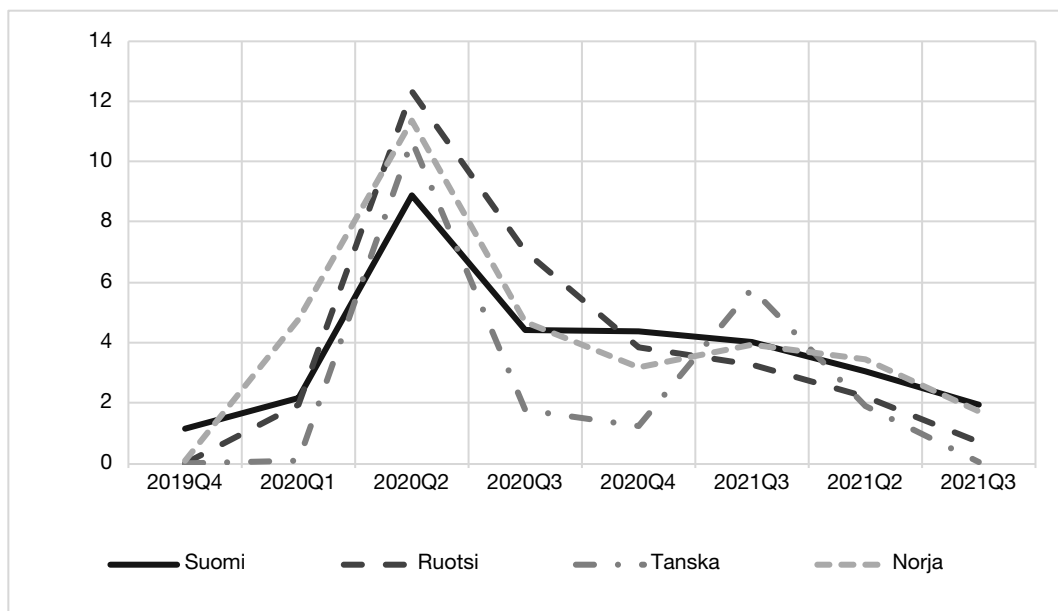


Huom: Toipumisvaje on ero arvonlisässä 2021 Q2 suhteessa arvonlisään 2019 Q4. Data: Eurostat.

vuoden 2020 toisella neljänneksellä. Toisaalta sektorilla ”muut”, johon sisältyvät mm. taide, viihde ja vapaa-aika, sekä muilla palvelusektoreilla taloudellinen toimeliaisuus heikkeni Ruotsissa vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Tämä havainto viittaa siihen, että Ruotsin muita maita heikommalla rajoitustoimilla vaikuttivat positiivisesti, joskin ero ei ollut merkittävä kokonaisuuden kannalta. Bougroug, Kjos ja Sletten (2021) ovat tutkimuksessaan päätyneet samanlaiseen tulokseen Norjaa, Ruotsia ja Tanskaa koskevassa vertailussa.

Nykyään tiedetään jo hyvin, että koronan ja yhteiskunnan toimintaa rajoittavien toimien vaikutukset riippuivat itse toimenpiteiden lisäksi myös käyttäytymisvaikutuksista, maan rakennetekijöistä (väestö, kaupungistumisaste, talouden sektorirakenne, terveydenhuoltojärjestelmä, digitalisaation aste) sekä talouden tilasta juuri ennen pandemiaa (ks. esim. Furceri ym. 2021 ja Sapir 2020). Digitalisaatio on tärkeä tekijä, sillä se tekee mahdolliseksi korvata fyysisiä toimintoja virtuaalisilla. Hyvä korvattavuus pienentää rajoitustoimien seurauksia. Substituution aste riippuu sekä talouden sektorirakenteesta että digita-

Kuvio 5. Työn jakaminen, palkkakompensatioiden saajat/lyhyellä työajalla olevat/väliaikaisesti lomautetut eri maissa jaksolla 2019Q4–2021Q3, % työllisistä 2019 lopussa



Huom: Tanskan osalta data kertoo neljännesvuosittaiset keskiarvot osa-aikatyötä tekevästä ja palkkakompensatioiden saajista, Suomen data sisältää lyhytaikaisesti lomautetut ja lyhennettyä työviikkoa tekevät, Ruotsin datassa ovat lyhennettyä työviikkoa tekevät ja Norjan data koostuu lyhytaikaisesti lomautetuista. Luvut kuvaavat päätöksiä ja ne voivat erota toteutuneista. Lähteet: TEM (FI), NAV (NO), www.tillvaxtverket.se, www.erhvervsstyrelsen.dk.

lisaation tasosta.³ Kaikki Pohjoismaat ovat parhaiten digitalisaatiota hyödyntävien Euroopan maiden joukossa. DINGEL ja NEIMAN (2020) ovat havainneet, että Pohjoismaat lukeutuvat myös maihin, joissa etätöiden osuus on suuri.

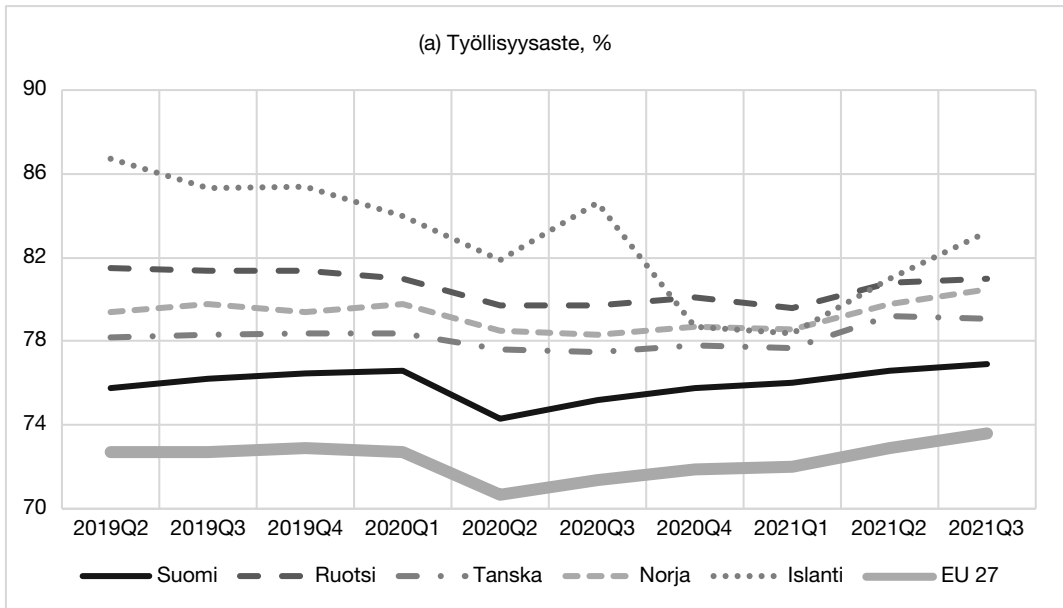
Työmarkkinat

Pandemian takia tehdyt rajoitustoimet johtivat taloudellisen toimeliaisuuden äkilliseen supistumiseen, mikä näkyi erityisesti ihmisten kontakteihin perustuvilla sektoreilla. Työtuntien määrä supistui voimakkaasti joillakin sektoreilla, minkä takia sekä Pohjoismaat että muut OECD-maat ottivat käyttöön erilaisia toimia

työpaikkojen säilyttämiseksi. Toimet vähensivät työpaikkojen pysyvää hävikkiä. JURANEK ym. (2021) ovat osoittaneet, että pandemian negatiiviset työmarkkinavaikutukset olivat Ruotsissa hiukan pienempiä kuin muissa Pohjoismaissa. Tämä heijastaa Ruotsissa tehtyjen rajoitustoimien keveyttä. Kuviossa 5 esitetään bruttomäärät työntekijöistä, jotka joutuivat lomautusten tai palkkakompensaatiojärjestelyn kohteeksi (Islannin data puuttuu). Nämä luvut kuvaavat työntekijöiden lukumääriä; ns. täyspäivätyön ekvivalenssilukua ei ollut mahdollista konstruoida. Kuvioista havaitaan, että nämä työmarkkinoihin kohdistuneet toimet olivat suurimmillaan pandemiakriisin alkuvaiheessa ja niiden merkitys on asteittain pienentynyt.

³ Zhuang (2021) esittää empiirisiä arvioita digitalisaation merkityksestä maiden talouskehitykseen.

Kuvio 6. Työllisyystilanteen kehitys

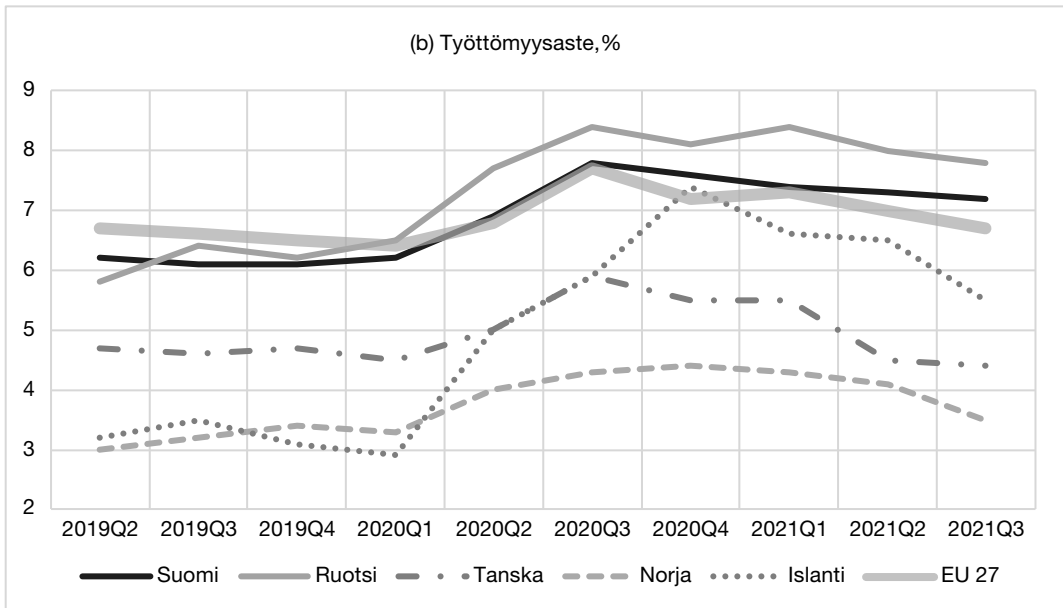


Talouden toiminnan sektorikohtaisen supistumisen tarkastelu voi olla hyödyllistä, sillä se osoittaa seurauksia myös työntekijäryhmittäin. Ihmisten kontakteihin perustuvat sektorit palkkaavat yleensä nuoria ja vähemmän koulutettuja sekä maahanmuuttajia, jolloin työtuntien määrä supistui eniten näissä ryhmissä (ks. Alstadsæter ym. 2020a, b; Campa ym. 2020; Hansen ym. 2021). Vaikutusten epätasaisuutta suurentaa vielä se, että paremmin koulutetuilla työntekijöillä on keskimäärin paremmat mahdollisuudet kuin vähemmän koulutetuilla tehdä työtä viestintävälineitä hyödyntäen (Hansen ym. 2021). Sen sijaan sukupuolten väliset erot pandemian työmarkkina-vaikutuksissa näyttävät olleen vähäiset.

Lyhennettyä työaikaa tekevien lukumäärät eivät käy selville työvoimatutkimuksista, joissa työntekijät yleensä luokitellaan työllisiksi, vaikka he ovat työn tukitoimien kohteena.⁴ Kuviosta 6 voidaan todeta, että pandemian aikana työttömyyden kasvu ja työllisyyden lasku ovat olleet kohtuullisia.⁵ Nämä kohtalaisen pienet vaikutukset heijastavat työmarkkinoille kohdistettujen toimenpiteiden onnistumista.

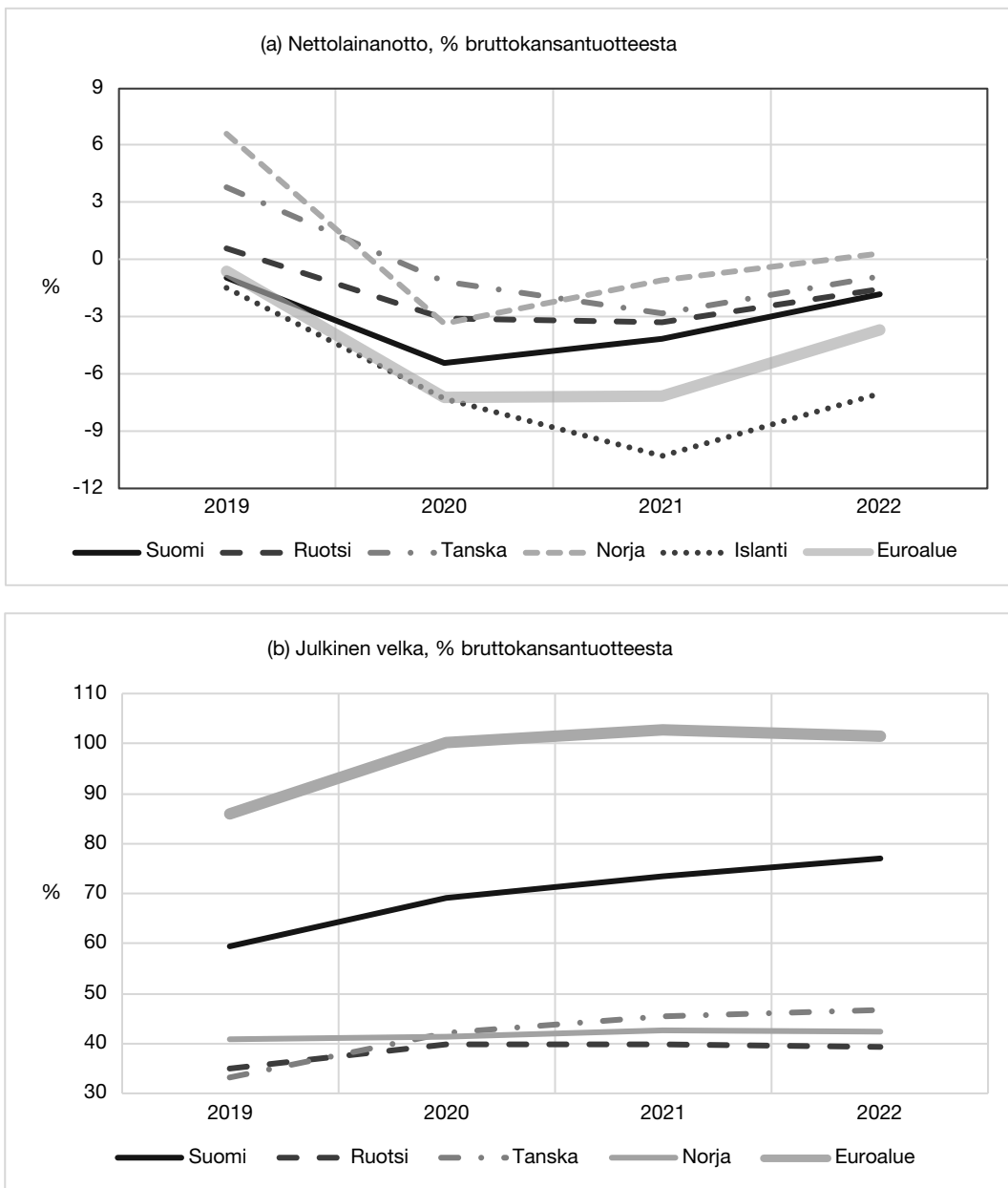
⁴ Norjassa lomautetut työntekijät luetaan työllisiin, jos lomautus on kestoaltaan enintään kuusi kuukautta. Suomessa lomautettuja ei lasketa työttömiksi, jos lomautus kestää korkeintaan kolme kuukautta.

⁵ Raportissa Andersen, Holden & Honkapohja (2022a) on tarkasteltu myös miesten ja naisten työllisyyden kehitystä.



Huom: Koskee ikäryhmää 20–64-vuotiaat. Työllisyys on suhteessa koko väestöön ja työttömyys osuutena työikäisestä väestöstä. Sarjoissa on katkoksia 2021 Q1 määrittelyjen päivityksen takia, ks. European Union Labour Force Survey. Data: Eurostat.

Kuvio 7. Julkinen luotonanto ja julkinen velka



Huom: Velka on ns. Maastricht-velka. Data vuosille 2021 ja 2022 ovat OECD:n ennusteita, lähde: OECD Economic Outlook 109, 2021 ja www.statistica

Julkinen talous

Odotuksien mukaisesti julkinen talous heikkeni pandemian aikana merkittävästi, mikä käy selville julkisen nettolainanoton muutoksista. Tämä heikkeneminen ei ollut erityisen voimakasta, Islantia kuitenkin lukuun ottamatta. Kehitys heijastaa pandemian aiheuttaman taantumien vähäisyyttä suhteessa monien muiden maiden tilanteeseen. Kun vielä Pohjoismaiden julkisen velkaantumisen tasot olivat lähtökohdaisesti joko matalia tai melko matalia, oli näillä mailla varaa toteuttaa kriisiä lieventäviä toimenpiteitä.⁶ On syytä todeta, että lopulliset kustannukset julkiselle taloudelle ovat vielä laskematta, sillä likviditeetti- ja lainoituslaitokset olivat keskeinen poliittikkaväline kriisin aikana. On myös tärkeää korostaa, että jos toimia ei olisi tehty, olisi pandemian aiheuttama taantuma ollut huomattavasti toteutunutta syvempi. Tämä olisi myös heikentänyt julkista taloutta.

2. Talouspoliittiset tukitoimet

Pandemian leviämistä hidastavien rajoitustoimien nopea käyttöönotto oli suurelta osin yllättävä tapahtuma. Niitä perusteltiin viruksen leviämisen aiheuttavilla ulkoisvaikutuksilla, joita syntyi lukuisista lähikontakteista ihmisten välillä. Nämä rajoitukset voidaan tulkita ennalta arvaamattomiksi markkinoiden sulkemis- tai liiketoiminnan keskeyttämiseksi. Nämä tapahtumat olivat vakuutuspuolella.

Tällaiset rajoitustoimet muodostavat rajoituksia markkinamekanismille. Rajoitukset kohdistuivat tilanteisiin, joissa yrityksen asiakkai-

den ja työntekijöiden kohtaamiset olivat tärkeitä ja myös työpaikkoihin, joissa työntekijät joutuivat läheisiin kontakteihin toisten työntekijöiden kanssa. Sääntelytoimet kohdentuivat terveyttä koskeviin ulkoisvaikutuksiin ja siten niillä oli hyvä peruste. Toisaalta yritykset, työntekijät ja kotitaloudet joutuivat kärsimään rajoitusten seuraukset ja kustannukset.

Tässä tilanteessa valtiot ryhtyivät tukitoimiin, jotka olivat tulonmenetyksiin kohdistuvaa suoraa tukea, kiinteiden kustannusten osittaista kattamista, työnajan lyhentämistoimia sekä likviditeetti- ja rahoitusjärjestelyjä.⁷ Tehdyt järjestelyt koskivat myös joitakin olemassa olevia, julkisesti rahoitettuja vero- ja sosiaaliturvan muotoja, joita laajennettiin pandemian alettua.

On korostettava, että taloudellisen toiminnan vähentyessä pandemian takia perinteiset kokonaiskysyntää lisäävät toimet eivät ole tilanteeseen sopivia, koska toimeliaisuuden lisäksi olisi ristiriidassa terveystavoitteiden kanssa ja siten viruksen leviämisen olisi voimakkaampaa. Tarvittiin siis epätavanomaisia toimia, joille voi esittää erilaisia perusteluja.

Ensimmäinen näkökulma tulkitsee rajoitus- ja sulkutoimien olevan taloudellista toimintaa estäviä pakotustoimia, jotka edistävät yhteistä hyvää (pandemian rajoittaminen). Tästä syystä on perusteltua antaa kompensatiota niille yrityksille, jotka kantavat rajoitusten seuraukset. Samalla tavalla ne työntekijät, jotka eivät saa tehdä työtä pandemiarajoitusten takia, voivat perustellusti saada lisäkompensatiota. Yrityksillä ja työntekijöillä ei ollut mahdollisuuksia vaikuttaa pandemiasokin tuloon. Mainittakoon, että yri-

⁶ *Islanti ja Suomi ovat jonkin verran poikkeuksia tästä, sillä ennustetut velkatasot tulevat olemaan yli 60 %.*

⁷ *Jotkut tukimuodot olivat vastoin julkisen tuen myöntämistä koskevia EU:n sääntöjä. Pandemian myötä EU:n komissio määritteli yleiset periaatteet ja erityiset säännöt, jotka sallivat väliaikaisen tuen.*

tysten tukemisesta ja sen perusteista pandemian oloissa on kirjallisuudessa esitetty erilaisia näkemyksiä, ks. esim. Henriksen, Moen ja Natvik (2020).

Toinen näkökulma taloudellisiin tukitoimiin korostaa tuotantokapasiteetin säilyttämisen tärkeyttä, jotta pandemian jälkeinen talouden nousu tulee mahdolliseksi. Rajoitusten purkamisen voi johtaa nopeaan elpymiseen, jos potentiaalinen tuotantokapasiteetti ja kysyntä ovat säilyneet. Työntekijöiden irtisanomiseen perustuva vaihtoehto, jota seuraa työn etsintä ja palkkaus uusiin yrityksiin, puolestaan aiheuttaa yleensä transaktiokustannuksia, aikaviiveitä sekä tuotantopääoman ja työntekijöiden osaamisen heikentymistä.

Kolmas näkökulma on argumentti, jonka mukaan pandemian aiheuttamien rajoitusten kohteena olevien työntekijöiden tuki auttaa säilyttämään kulutusta ja pienentämään riskejä. Tätä kautta myös muut sektorit voivat hyötyä työntekijöiden saamista tuista.

Tukitoimiin kytkeytyy monia kysymyksiä toimenpiteiden muodoista ja toteutuksesta. Joistakin tukimuodoista ei ollut aikaisempaa kokemusta, ja toisaalta toimet piti toteuttaa nopeasti. Tällaisessa tilanteessa on riskinä, että toimien rakenne ja hallinnointi saattoivat perustua improvisointiin ja siten toimet ovat ”karkeita” toteutuksen aikaikkunan ollessa ahdas. Äkillisen kriisin tilanteessa on myös tärkeää, että poikkeukselliset toimenpiteet ovat väliaikaisia ja niistä luovutaan kriisin helpottaessa. Näitä kysymyksiä ei raportissamme voitu analysoida lähemmin, joten lisätutkimuksille on tarvetta.

Politiikan instrumentit⁸

Epätavanomaisia toimia olivat mm.:

- Likviditeettituet, lainat ja takuut
- Tukitoimet kohteittain
 - Kiinteät kustannukset
 - Työelämä (työaika, palkkakompensaatiot)
 - Erityiset sektorit, esim. matkailu
 - Muut erityiset tuet, esim. kulttuuritoiminta
- Tulotuki
 - Itsenäiset ammatinharjoittajat
 - Kotitaloudet.

Tavanomaisia politiikkatoimia ovat:

- Finanssipolitiikka
 - Julkiset menot
 - Verotus
- Rahapolitiikka
- Makrovakaupolitiikka.

Taulukossa 1 esitetään arviot harkinnanvaraisista finanssipoliittisista toimista Pohjoismaissa (prosenttina BKT:stä). Luvut kuvaavat pandemian aikana tehtyjä päätöksiä, jotka kohdistuvat vuosiin 2020, 2021 ja siitä eteenpäin. Luvut ovat päätösten mukaisia ylärajoja ja käytetyt menot ovat usein olleet paljon pienempiä. Menojen luokittelussa voi olla eroja maiden välillä. Joitakin tarkempia yksityiskohtia löytyy raporteistamme (Andersen, Holden ja Honkapohja 2022 a, b).

⁸ Neljän Pohjoismaan vertailusta ks. Andersen, Holden & Honkapohja (2022 a) Taulukko 2. IMF:n (2021) raportti kuvaa Islannin toimia.

Taulukko 1. Harkintaan perustuvat päätökset fiskaalisista toimista Covid-19-kriisissä ajankohdan 2020 tammikuun jälkeen, % BKT:stä

	Tanska	Suomi	Islanti	Norja	Ruotsi
Ylimääräiset menot tai tulonmenetykset	3,4	4,8	10,1	7,4	4,2
Nopeutetut menot, lykätyt tulot	13,7	0,2	0,3		6,7
Pääoma, lainat, omaisuserien ostot	12,1	0,5	0	2	0,2
Takaukset	3,5	5,2	1,1	2,6	5
Fiskaaliset markkinaoperaatiot		1,7			

Huom: Tanskassa verojen lykkäysten käyttö oli 8,9 % BKT:stä, luottojen ja takuiden and käyttö on 0,74 %. Ruotsissa yritys-luottojen käyttö on 0.74 %. Norjan kohdalla menot ja verojen lykkäykset on laskettu yhteen ja käyttö on päätöksiä vähäisempää. Lähde: IMF Covid-19 measures database (2021).

Tarkastelemme seuraavissa jaksoissa työmarkkinoita ja työllisyyden tukitoimia (jakso 3) sekä yritysten tukia (jakso 4). Useat näistä toimista kytkeytyvät toisiinsa, sillä työntekijöiden tukeminen auttaa myös yrityksiä. Toisaalta yritysten saamat tuet vähentävät työpaikkojen menetyksiä. Jotkut toimet edesauttavat myös rahoitusjärjestelmää. Tilanpuutteen takia sivuutan tässä raha- ja makrovakauspoliittiset toimet, koska niiden rakenteessa ei ollut uusia periaatteellisia kysymyksiä.⁹

3. Työmarkkinat ja työllisyyden tukeminen

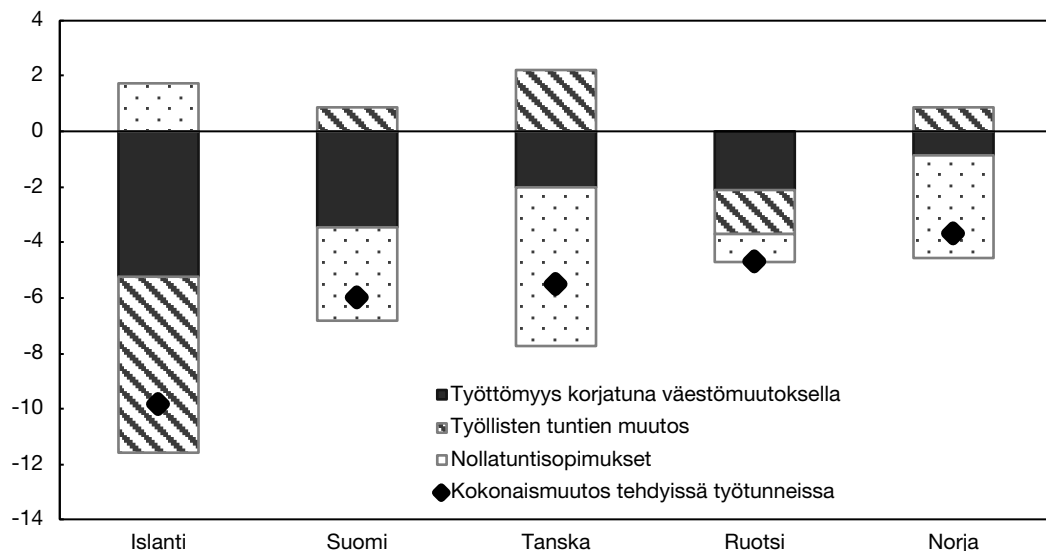
Pandemian seurauksena työtuntien määrä OECD-maissa supistui keskimäärin 15 % ajankänteellä 2019Q4–2020Q2. Pohjoismaissa työtuntien väheneminen oli tätä selvästi pienempää. Maakohtaisesti luvut ovat Islanti 10 %,

Suomi 6 %, Tanska 5,5 %, Ruotsi 4,7 % ja Norja 3,7 %, eli keskimäärin 5 %. Luvut heijastavat pandemian ensimmäisen aallon sekä rajoitus- ja sulkutoimien lyhyttä kestoja. Talouden toimeiliasuus alkoi parantua kesään tultaessa.

Pohjoismaissa työllisyyden tukijärjestelmässä on merkittäviä eroja, ja seuraavaksi esittelen järjestelmien pääpiirteet pandemian alkukausina. Tanskassa otettiin käyttöön uusi lomautusjärjestelmä, joka antoi kompensatiota yrityksille, jotka lomauttivat vähintään 30 % tai 50 henkilöä työvoimastaan. Lomautetut saivat normaalin palkan eikä heillä ollut lupa olla työssä. Viisi päivää laskettiin lomaksi jokaisessa kolmen kuukauden jaksossa. Yritykset saivat tukena 75 % koulutettujen ja 90 % vähemmän koulutettujen työntekijöiden palkoista. Tuen yläraja oli DKK 30.000 kuukaudessa. Tuen nauttimisen aikana yritys ei saanut lomauttaa ketään pysyvästi. Yritysten sallittiin joustavasti ottaa lomautettuja takaisin töihin. Lisäksi Tanskassa on lyhennetyn työajan järjestelmä, jossa yritys voi lyhentää joidenkin tai kaikkien työntekijöiden työaikoja, jolloin työntekijät saavat työttömyys-

⁹ Yksityiskohdat löytyvät lähteistä Andersen, Holden ja Honkapohja (2022a, b).

Kuvio 8. Työtuntien muutokset 2019Q2–2020Q2 ositettuna eri tekijöiden kontribuutioiksi, vuotuisen prosenttiluku.



Lähde: OECD Employment Outlook June 2021.

korvausta silloin kun he eivät ole työssä (yritys maksaa palkkaa kahdelle ensimmäiselle työttömyyspäivälle).

Norjassa on ollut jo aikaisemmin voimassa lomautusten tai lyhennettyjen työaikojen järjestelmä, jossa yritykset voivat lomauttaa työntekijöitä väliaikaisesti. Työajan lyhentämisen tulee olla vähintään 40 % ja työntekijät saavat tällöin normaalia työttömyyskorvausta. Ennen korona-aikaa yritykset maksoivat täyden palkan 15 ensimmäiselle päivälle, mutta pandemian aikana tämä pudotettiin 2 päivään. Tämän lisäksi valtio maksoi palkkatukea (enintään NOK 50.000) ensimmäiselle 20 päivälle. Työttömyyskorvaukset korotettiin 80 prosenttiin palkan osasta, joka on alle NOK 25 000 kuukaudessa sekä 62,4 prosenttiin

palkasta välillä NOK 25 000 - NOK 50 000 kuukaudessa.

Ruotsissa otettiin käyttöön uusi lyhyen työajan järjestelmä yrityksille, jotka kohtasivat ulkopuolelta tulevia lyhytaikaisia vakavia vaikeuksia. Työaikoja voitiin supistaa korkeintaan 60 % tai 80 % (tässä on ollut vaihtelua). 80 % työajan lyhennys pienensi palkkakustannuksia 72 % ja palkkaa 12 %.

Suomessa oli jo olemassa kansallinen järjestelmä lyhytaikaisille lomautuksille. Lomautukset voivat olla tietyllä ajanjaksolla tai toistaiseksi. Myös lyhennetty työviikko on mahdollinen. Lomautetut työntekijät saavat työttömyyskorvausta, jonka kustantavat osittain työnantajat ja työntekijät kollektiivisesti. Työntekijöiden saa-

man kompensaaion taso on matalampi kuin muissa Pohjoismaissa: 56 % palkasta 3000 euron kuukausipalkkaan saakka ja vähän alle 50 % aina 4000 euron kuukausipalkkaan saakka. Osa-aikaisesti lomautetut voivat saada osittaista työttömyyskorvausta osittaisen palkan lisäksi, mikä nostaa kokonaiskompensaaion taso.

Islannissa valtio teki mahdolliseksi siirtymisen osa-aikatöihin. Työntekijät saattoivat alen- taa työaikaansa tai palkkaansa 25 %, minkä päälle valtiolta tuli tukea. Yritysten, joiden tulot alenivat yli 75 %, oli mahdollista saada tukea, jolla maksettiin osa palkkakustannuksista poikkeusaikana.

Työpaikkojen säilymiseen tähtäävät toimet pyrkivät vähentämään palkkakustannuksia yrityksissä, jotka ovat rahoitusvaikeuksissa sekä vähentämään vararikkoja ja pysyviä lomautuksia. Tällaiset toimet tekevät tilaa yrityksille työtuntien vähentämisessä. Toinen peruste on alentaa pandemiasta pahiten kärsivien yritysten ja työntekijöiden kustannuksia, sillä nämä kustannukset ovat jakaantuneet taloudessa epätasaisesti.

Työpaikkojen säilymistä edistäviin toimiin sisältyy myös tehokkuuskustannuksia sekä rahoituskustannuksia valtiolle. Työajan lyhentä- mistä ja lomautuksia vähentävät tuet saattavat vaikuttaa samalla tavalla myös silloin, kun työn rajatuottavuus on korkeampi kuin vaihtoehdois- sa. Yritykset pyrkivät vähentämään palkkakus- tannuksia. Tukimenettelyyn sisältyvä omavas- tuu (esim. Norjassa käytetty 15 päivän omavas- tuu) tai palkkatuen osittaisuus (Tanska ja Ruotsi) lieventävät näitä ongelmia. Tehokkuus- ongelma syntyy myös, kun lomautetut eivät voi tehdä muuta työtä.

Toinen potentiaalinen ongelma voi ilmetä, jos yrityksille ei tule kustannuksia lomautuksista. Tästä syntyy houkutus pitää työntekijä lo-

mautettuna silloin, kun uudelleen työllistymi- sen todennäköisyys on pieni. Kun uuden työn löytämisen todennäköisyys pienenee lomautus- ajan kuluessa, lomautetuilla vähenee myös uu- delleen työllistymisen todennäköisyys.¹⁰

Työn tukemisjärjestelmien merkitystä työllis- syyden paranemista talouden elpyessä ei ole helppo arvioida, sillä kunnollista vertailukohtaa ei ole. Joitakin arvioita on kuitenkin esitetty. Bennedsen ym. (2020), OECD (2021), Hansen ym. (2021) ja Da Silva ym. (2020) esittävät melko myönteisiä arvioita. Ilman näitä tukijärjestel- miä kannattavuuden optimointi ja lyhyellä tähtäyksellä tulleet rahoitusrajoitukset olisivat luul- tavasti vähentäneet työpaikkoja merkittävästi, mikä olisi lisännyt tehokkuustappioita ja talou- den epävarmuutta. Toisaalta on myös todennä- köistä, että monet lomautetut olisivat säilyttä- neet työpaikkansa, vaikka lisätukea ei olisi ollut tarjolla. Näissä tilanteissa valtio otti kantaak- seen osan kustannuksista. Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että työpaikkojen säilyttämiseen tähtäävä tuki on ollut varsin hyvin toimiva pan- demian aikana.

4. Yritysten tukeminen

Yritysten suorat tuet eri muodoissa ovat poikke- uskellisia toimenpiteitä, eikä niistä ole juuri esi- kuvia edes suurissa kriiseissä. Koronakriisin ai- kana tuet koostuivat likviditeetti- ja lainajärjes- telyistä sekä kiinteisiin kustannuksiin kohdistu- vista tuista. Tämän lisäksi joillakin sektoreilla käytettiin erityisiä tukimuotoja.

Verojen, liikevaihtoveron ja eläkemaksujen lykkäys, viivästyneiden maksujen sanktioiden

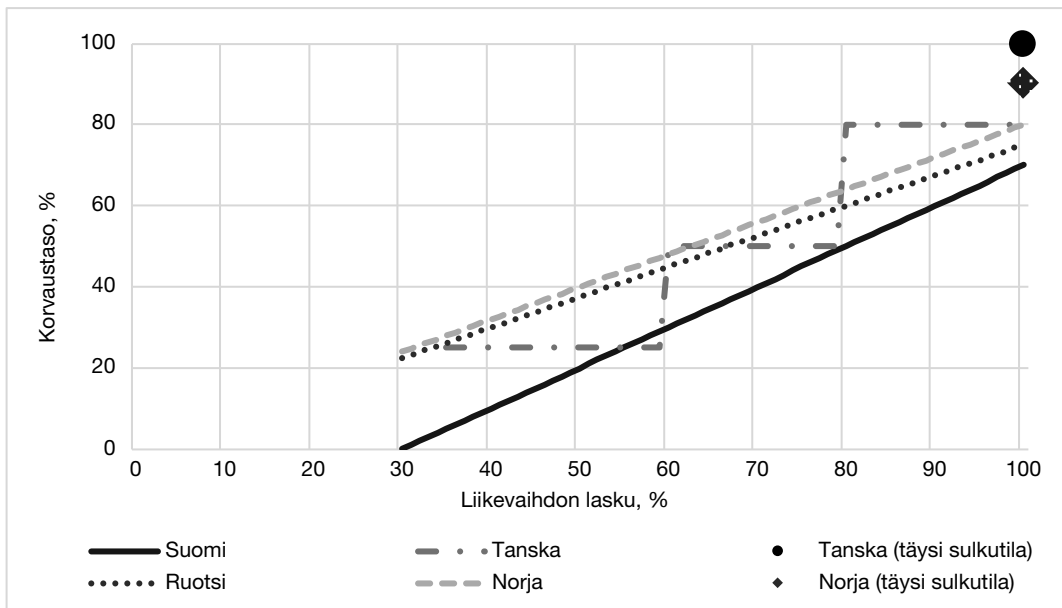
¹⁰ *Yksityiskohdista esim. Andersen, Holden ja Honkapoh- ja (2022a) ja OECD (2021).*

pienentäminen tai eksplisiittiset lainajärjestelyt olivat tyypillisiä likviditeettituen muotoja. Tällaiset tuet kohdistuvat yrityksiin, joilla on positiivinen määrä veroja yms. maksettavana, joten likviditeettituki korreloi yleensä positiivisesti yrityksen elinkelpoisuuden kanssa.

Norjassa, Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa on ollut käytössä tukijärjestelyjä, joissa katetaan kiinteitä kustannuksia yrityksen liikevaihdon alentuessa. Kuvio 9 havainnollistaa tukitasoja kriisin alussa toteutetuissa järjestelyissä (järjestelyjä on osittain muutettu kriisin aikana). Tuen määrä kasvaa liikevaihdon alenemisen myötä, minkä lisäksi tuelle on ollut lattia ja katto. Järjestelmiin on sisällynyt myös muita erityispiirteitä liittyen liikevaihdon ja kiinteiden kustannusten mittaukseen.

Järjestelmien tavoitteena on ollut välttää yritysten sulkemisia tai muita äärimmäisiä rahoitusrajoituksia. Tuet ovat yrityskohtaisia, mikä tuo esille mahdollisia ongelmia. Yleensä yritykset kohtaavat positiivisia ja negatiivisia sokkeja, jos niiden johtamisessa on ongelmia tai jos kysyntä on jostakin syystä pienentynyt. Tällaiset asetelmat eivät ole talouspolitiikan ongelma, sillä markkinamekanismin tehtävä on ohjata resurssien allokaatiota ja tehokasta käyttöä. Tilanne on toinen, jos monet yritykset kohtaavat samanlaisia ongelmia yhtä aikaa. Tällöin voi olla kyseessä systeeminen tilanne monien yritysten joutuessa vararikkoon. Silti yksityisten yritysten tukemisen politiikka voi johtaa *status quo* -harhaan, koska tuet perustuvat historiallisen kehityksen mittareihin. Tukien tulisi ainakin olla

Kuvio 9. Yritysten kiinteiden kustannusten tuki vuonna 2020 liikevaihdon supistumisen funktiona



Huom: kuvio vastaa järjestelmän muotoa käyttöön otettaessa.

tiukasti määräaikaista, jotta ei estetä tarvittavia sopeutuksia ja haitata resurssien tehokasta kohdentumista.

Yrityskohtaiset tuet tuovat esille kysymyksen yrityksen toiminnan puskureista, jotka kuitenkin esim. pandemiassa ovat tyypillisesti riittämättömiä. Myös yritysten kohtaama kilpailutilanne, kriisin aikaiset toiminnan rajoitukset ja muut tekijät vaikuttavat yritysten rahoitustilanteeseen. Voi myös käydä niin, että pandemian aikaansaama kriisi johtaa rahoitusjärjestelmän ongelmiin. Toisaalta rahoitusjärjestelmän tehtävä on kantaa ja hajauttaa negatiivisen sokin vaikutuksia ja suora yritysten tuki voi heikentää tätä mekanismia.

Suoran yritystuen ja likviditeettijärjestelyjen välillä on selvä ero. Jälkimmäinen on tarkoitettu hoitamaan suhteellisen lyhytaikaisia ongelmia, sillä pitemmän päälle järjestelmä on periaatteessa itsensä rahoittava. Ongelmia voi syntyä, mikäli osana kokonaisuutta on myös lainajärjestelmän kriisi. Tällöin julkiselle likviditeettituelle voi olla perusteita.

Yritysten kiinteiden kustannusten tukeen liittyy monia toteutuskysymyksiä. Järjestelmässä on kolme ulottuvuutta: (i) milloin yritys voi saada tukea, (ii) millaista tukea on saatavilla ja (iii) kuinka pitkäaikaista tuki on. Nämä kriteerit ovat hyvin tärkeitä, ja kriisin aikana kriteerit saattavat jäädä väljiksi. Myös käsitteiden määrittelyssä ja mittaamisessa on haasteita.

Tukijärjestelmien tulisi olla väliaikaisia ja niissä tulisi olla selkeä tuen raukeamisen ajankohta. Pandemian aikana järjestelmien lopettamisessa on ollut haasteita, sillä tulevaa kehitystä ei ole ollut helppo ennakoita. Pohjoismaiden toimintatavat ovat poikenneet toisistaan. Tanskassa on käytetty selkeitä raukeamislausekeita ja joskus on jouduttu käynnistämään järjestelmiä uudelleen. Suomessa jotkut tuki-

järjestelmät päättyivät jo vuoden 2020 lopussa ja monet jäljelle jääneistä vuoden 2021 lopussa. Norjassa useimmat järjestelmät päättyivät vuonna 2021, kun taas Ruotsi on pidättäytynyt eksplisiittisistä määräajoista ja on nojautunut tapauskohtaiseen harkintaan.

Yritysten lopettamiset ovat olleet hyvin matalalla tasolla pandemian aikana, mikä herättää kysymyksen tukijärjestelmien hölläkätisyydestä. Tästä ei kuitenkaan ole paljoa evidenssiä, ja on ennen aikaista tehdä asiassa johtopäätöksiä (ks. Andersen, Holden and Honkapohja 2022a).

5. Johtopäätökset

Pandemia on ollut poikkeuksellinen ajanjakso, mukaan lukien liikkumis- ym. rajoitustoimet ja hätäapuna toteutetut tukitoimet. Näille ei löydy ennakkotapausta ja siten empiiristä tietoa vastaavista tilanteista ei ollut. On myös vaikea arvioida eri toimenpiteiden vaikutuksia, koska toimenpiteet toteutettiin yhtenä ryppäänä lyhyessä ajassa.

On kuitenkin mahdollista tehdä huomioita Pohjoismaiden talouskehityksestä pandemian aikana. Talouden taantuma oli historiallisesti katsoen suuri, mutta toipuminen ja talouden uudelleen avautuminen oli yllättävän nopeaa.¹¹ Nopea elpyminen isosta taantumasta on yllättävä piirre suhdannevaihtelumallien näkökulmasta. Suhdannemallit tyypillisesti ennustavat, että suuresta taantumasta toipuminen vie aikaa.

Ruotsin terveysstrategia pandemiassa poikkesi muiden Pohjoismaiden strategioista. Ruotsissa ei asetettu tiukkoja pandemian rajoituksia

¹¹ *Islanti muodostaa poikkeuksen. Siellä taantuma oli syvempi kuin muissa Pohjoismaissa ja talouden toipuminen on kestänyt kauemmin. Syynä on todennäköisesti turismitellisuuden merkittävä osuus Islannin taloudessa.*

pandemian rajoittamiseksi vaan nojaututtiin ohjeisiin ja vapaaehtoiisiin rajoituksiin. Tämä johti korkeampiin tartuntojen ja kuolemantapausten määriin erityisesti ajanjaksona 2020Q2–2021Q3. Syksyllä 2020 Ruotsi siirtyi asteittain käyttämään jonkin verran tiukempaa politiikkaa.

Joillakin sektoreilla (taiteet, kulttuuri, viihdeteollisuus) sekä myös muissa palveluissa taloudellinen toimeliaisuus pieneni Ruotsissa vähemmän kuin Norjassa, Suomessa ja Tanskassa ajanjaksoon 2020 Q4 saakka. Tämä viittaa siihen, että Ruotsi hyötyi tältä osin väljemmistä rajoitustoimista, joskaan ero ei ole havaittavissa aggregaattiaineistossa. Islannissa turismin suuri merkitys on ollut ratkaiseva tekijä.

BKT-ennusteita tarkasteltaessa havaitaan, että elpyminen on ollut systemaattisesti ennustettua ripeämpää.¹² Voi tietysti olla, että toteutuva kehitys ei seuraa ennusteita – etenkin kun Ukrainan sodasta alkanut kriisi tuntuvasti hidastaa talouskehitystä eri maissa. Pohjoismaiden ripeä elpyminen on merkittävä havainto myös siksi, koska nämä maat ovat pieniä ja avoimia talouksia. On myös huomattava, että BKT sisältää pandemian seurausten käsittely- ja sopeutumistoimia, jotka eivät varsinaisesti lisää hyvinvointia suhteessa tilanteeseen ilman koronaa.

Yksi mahdollinen tulkinta Pohjoismaiden talouskehitykselle on toteutettu talouspolitiikan peruslogiikka, jossa pyrittiin säilyttämään tuotantokapasiteetti ja työpaikat, jolloin ripeä elpyminen tuli mahdolliseksi. Toimenpiteet pyrkivät säilyttämään myös kotimaista kysyntää eikä pelkästään tarjontaa. Tämä voidaan tulkita kaksikätkiseksi lähestymistavaksi pyrittäessä vähentämään pandemian seurauksia. Pohjoismaiden yhteiskuntien yleinen rakenne perustuu korke-

aan luottamuksen ja yhteistyön tasoon, hyvään digitalisaatioon sekä hyvin organisoituun yhteiskuntaan ja sen turvaverkkoon. Nämä tekijät ovat edesauttaneet talouden elpymisprosessia.

Pandemian takia toteutetut toimet ovat olleet fiskaalisesti kalliita,¹³ mutta ne pitää suhteuttaa kehitykseen, joka olisi toteutunut ilman tehtyjä pandemian rajoitustoimia eikä kehitykseen ilman pandemiaa. Pohjoismaat kohtasivat pandemian tilanteessa, jossa oli olemassa fiskaalista liikkumavaraa ja tämä teki mahdolliseksi nopeat interventiot. Monissa muissa Euroopan maissa julkisen velan tasot olivat paljon korkeampia kuin Pohjoismaissa ja niillä oli julkisen talouden kestävyysongelmia jo pandemian alkaessa.

On kiinnostavaa todeta, että Covid-19-pandemia ei toistaiseksi ole aiheuttanut julkisen velan kriisejä, mikä on toisin kun 2008 alkanessa finanssikriisissä. Näin on, vaikka joidenkin maiden velkaantumistasot ovat yhtä korkeita tai korkeampia kuin globaalien finanssikriisin aikana. Keskuspankkien toteuttamat laajat arvopapereiden osto-ohjelmat ovat epäilemättä yksi selitys tälle havainnolle. Julkisen velan korot ovat pysyneet poikkeuksellisen matalina, jolloin julkisen velan hoitomenot ovat pysyneet aisoissa. Erityisesti Pohjoismaat ovat hyötynneet tästä tilanteesta.

Jälkikäteen arvioiden talouspolitiikan kokonaisuus näyttää onnistuneelta, vaikka sen monista osista on käyty keskustelua. Onnistuminen ei perustunut mihinkään ”suureen suunnitelmaan”, sillä politiikkatoimet olivat improvisoi-

¹² *Kuviot löytyvät raporteista Andersen, Holden ja Honkapohja (2022 a, b).*

¹³ *Vielä ei voida tehdä varmoja johtopäätöksiä fiskaalisista kustannuksista, sillä joitakin tekijöitä on vielä kesken -- kuten verojen ja liikevaihtoveron lykkäämiset. Pandemia ei ole vielä obi, ja voi olla, että fiskaalisia menoja voidaan joutua lisäämään.*

tuja eivätkä ne perustuneet huolellisiin suunnitelmiin. Poliitiikan strategiassa oli riskinsä ja luultavasti tärkeä osa onnistumisessa oli toimien lyhyt kesto, jolloin rajoituksia purettiin pandemian aaltojen välillä. Tämä väliaika antoi yrityksille mahdollisuuksia käynnistää tuotantotoimia ja kerätä jonkin verran puskureita seuraavaa aaltoa varten. Samalla opittiin sopeutustoimien toteuttamista, mikä auttoi pienentämään talouden supistamista myöhemmissä aalloissa.

Pohjoismaat ja myös muut OECD-maat ottivat käyttöön laajan valikoiman toimia, jotka vaimensivat pandemian negatiivisia vaikutuksia kotitalouksiin, yrityksiin ja muuhun kansantalouteen. Työllisyyttä säilyttävät toimet ovat olleet tärkeitä suojaamaan haittoja kokeneita sektoreita ja estämään pysyviä työpaikkojen menetyksiä. On todettava, että yrityksille tulee kohdistua jokin osa väliaikaisten lomautusten kustannuksista. Tämä on tarpeen, jotta näitä toimia ei käytetä liiallisesti. Muut yritysten tukitoimet ovat olleet hyödyllisiä, sillä ne vähentävät yritysten lopettamisista, konkurseista ja pysyviä työpaikkojen menetyksiä. Näissä toimissa on omat vaikeutensa ja eri toimet tulisi nyt arvioida, jotta uusissa mahdollisissa kriiseissä on käytettävissä parempia toimenpiteitä.

Toimenpiteiden melko lyhyt kesto on tärkeää, kuten edellä on argumentoitu. Pitkäkestoiset ja mittavat rajoitus- tai sulkutoimet heikentävät kansantalouden ja resurssien allokaation sopeutumista ja muutoksia. Pitkäkestoisuus saattaa myös lisätä poliittisia vaatimuksia näiden toimien käyttämisestä normaaleina aikoina.

On luultavaa, että pohjoismainen politiikkastrategia pandemian vaikutuksien torjumisessa onnistui, koska kriisi ei syntynyt olemassa olevista epätasapainoista. Pohjoismaiden talouskehitys oli melko hyvä covid-19-pandemian alkaessa. Haluamme myös korostaa, että pande-

mia ei ole ohitse ja on mahdollista, että uusia ja voimakkaasti sairastuttavia virusmuunnoksia voi syntyä. Silloin pandemia ja talouden taantuminen alkavat uudelleen. Myös Pohjoismaat ovat tälle alttiita. □

Kirjallisuus

- Alstadsæter A., Brun Bjørkheim, J., Kopczuk, W. ja Økland, A. (2020a), “Norwegian and US policies alleviate business vulnerability due to the covid-19 shock equally well”, Working Paper No. 27637, National Bureau of Economic Research.
- Alstadsæter A., Bratsberg, B., Eielson, G., Kopczuk, W., Markussen, S., Raaum, O ja Røed, K. (2020b), “The first weeks of the coronavirus crisis: Who got Hit, when and why? Evidence from Norway”, Working Paper No. 27131, National Bureau of Economic Research.
- Andersen, T.M., Holden, S. ja Honkapohja, S. (2022a), *Economic Consequences of the Pandemic – The Nordic Countries*, Sveriges Offentliga Utredningar (SOU) 10/2022, Stockholm.
- Andersen, T.M., Holden, S. ja Honkapohja, S. (2022b), “Economic developments and policies during the covid-19 crisis – Nordic experiences”, *Nordic Economic Policy Review* (tulossa)
- Baker M.G., Wilson, N. ja Blakely, T. (2020), “Elimination could be the optimal response strategy for covid-19 and other emerging pandemic diseases”, *BMJ* 2020;371:m4907. doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.m4907>.
- Bennedsen, M., Larsen, B., Schmutte, I. ja Scur, D. (2020), “Preserving job matches during the COVID-19 pandemic: firm-level evidence on the role of government aid”, GLO Discussion Paper No. 588., <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/221802/1/GLO-DP-0588.pdf>.
- Bougroug A., Kjos, Ø. K. ja Sletten, P. (2021), *Økonomisk utvikling gjennom Covid-19 - En sammenligning av utvikling i Norge, Sverige og Danmark*, Rapport 2021/14, Statistisk sentralbyrå, Oslo.

- Campa P., Roine, J. ja Stromberg, S. (2020), "Inequality in the Pandemic: Evidence from Sweden", Stockholm Institute of Transition Economics, Free Network Policy Briefs, March 2020, <https://freepolicybriefs.org/wp-content/uploads/2021/03/freepolicybriefs20210322.pdf>.
- Da Silva A.D., Dossche, M., Dreher, F., Foroni, C. ja Koester, G. (2020), "Short-time work schemes and their effects on wages and disposable income", Box 6, *ECB Economic Bulletin* 4/2020.
- Dingel J. ja Neiman, B. (2020), "How many jobs can be done at home?", Working Paper No. 26948, National Bureau of Economic Research.
- Furceri, D., Ganslmeier, M., Ostry, J.D. ja Yang, N. (2021), "Initial output losses from the covid-19 pandemic: Robust determinants", Working Paper WP/21/18, International Monetary Fund.
- Gamtkitsulashvili, T. ja Plekhanov, A. (2021), "Mobility and economic activity around the world during the Covid-19 crisis", Working Paper No. 259, European Bank of Reconstruction and Development.
- Han, E., Mei, M., Turk, E., Sridhar, D., Leung, G., Shibuya, K. ym. (2020), "Lessons learnt from easing COVID-19 restrictions: An analysis of countries and regions in Asia Pacific and Europe", *The Lancet* 396 (November 7 2020), 10261:1525-1534, doi: 10.1016/S0140-6736,2032007-9.
- Hansen M.E ym. (2021), *Analyse af udvikling og respons i nordiske arbejdsmarkeder som følge af COVID-19-pandemien*, Rapport, Teknologisk instut, Århus. <https://www.teknologisk.dk/ydelse/analyse-af-udvikling-og-respons-i-nordiske-arbejdsmarkeder-som-foelge-af-covid-19-pandemien/42769>.
- Henriksen E., Moen, E. ja Natvik, G. (2020), "En prinsipiell tilnærming til økonomiske tiltakspakker mens vi bekjemper koronaviruset", *Samfunnsøkonomen* 134: 6-11.
- IMF (2021), "Iceland", IMF Country Reports No. 21/106, International Monetary Fund.
- Juranek S., Paetzold, J., Winner, H. ja Zoutman, F. (2021), "Labor market effects of COVID-19 in Sweden and its neighbors: Evidence from administrative data," *Kyklos* 74: 512-526. doi.org/10.1111/kykl.12282.
- OECD (2021), "Responding to the COVID-19 and pandemic protection gap in insurance", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD.
- Sapir, A. (2020), "Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?", Policy Contribution Issue No. 18, Bruegel.
- Sheridan A., Andersen, A., Hansen, E. ja Johannesen, N. (2020), "Social distancing laws cause only small losses of economic activity during the COVID-19 pandemic in Scandinavia", *Proc. Natl. Acad. Sci. USA* 117: 20468-20473.
- Zhuang A. (2021), "Digitaliserede økonomier har klaret sig bedre gennem pandemien", Economic memo No. 6/2021, Danmarks Nationalbank.