

# Koronavirusepidemia ja yritystuet: kokonaistaloudellinen näkökulma

YRITYSTUKIEN TUTKIMUSJAOSTO

TAUSTARAPORTTI YRITYSTUKIEN TUTKIMUSJAOSTON  
VUOSIRAPORTTIA 2021 VARTEN

## YRITYSTUKIEN TUTKIMUSJAOSTO

*Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii vuonna 2019 perustettu riippumaton yritystukien tutkimusjaosto (VNa 4/2019). Sen tehtävänä on tuottaa tietoa yritystukijärjestelmän kehityksestä sekä edistää vaikuttavuuden arvioinnin laatua ja tutkimuksen hyödyntämistä politiikanteossa sekä yhteiskunnallisessa keskustelussa. Toimikaudella 2019 - 2023 yritystukien tutkimusjaostoon kuuluvat puheenjohtaja Seija Ilmakunnas (työelämäprofessori, Jyväskylän yliopisto) sekä Minna Martikainen (professori, Vaasan yliopisto), Mikko Puhakka (professori, Oulun yliopisto), Hannu Salonen (professori, Turun yliopisto) ja varapuheenjohtaja Rune Stenbacka (professori, Hanken). Jaoston asiantuntijasihteerinä toimii erityisasiantuntija Rasmus Reinikainen (TEM).*

Julkaisija:  
Yritystukien tutkimusjaosto

Kuvitus/Taitto:  
Grano Oy

Helsinki 2020

# SISÄLTÖ

1. Tiivistelmä.....	3
2. Johdanto.....	6
3. Talouden (osittainen) sulkeminen.....	9
4. Toipumisvaihe.....	16
5. Vertailu 1990-luvun laman, finanssikriisin ja koronakriisin välillä.....	19
6. Aiempien kriisien heijastusvaikutukset yritystukipolitiikkaan.....	28
7. Yritystuet: Pitkän aikavälin perspektiivi.....	31
Lähteet.....	35
<b>Liitteet</b>	
Liite 1 Kahden periodin malli.....	37
Liite 2 Tukipäätökset.....	38

*Koronavirusepidemian aikana yritystukien tavoitteet poikkeavat normaaliaikojen vastaavista. Tämän johdosta tässä raportissa taustoitetaan tukien makrotaloudellisia tavoitteita kriisiaikoina. Raportti ei sisällä käyttöön otettujen uusien yritystukien yksityiskohtaista arviointia, vaan antaa lähtökohtia yritystukien tutkimusjaoston tulevalle arviointityölle. Kiitämme KTT Sanna Huikaria asiantuntevasta avusta 5. luvun kuvioiden rakentamisessa.*



# 1. Tiivistelmä

Meneillään oleva koronaviruspandemia on poikkeuksellinen maailmanlaajuinen kriisi. Sen aikana toteutetut yhteiskuntia ja talouden toimijoita koskevat rajoitus- ja sulkutoimet ja toisaalta niihin kytkeytyvät tukitoimet sekä elvytyspaketit ovat ennennäkemättömän laajoja. Talouteen on kohdistunut samanaikaisesti tarjonta- ja kysyntäshokkeja. Globaalien tuotantoketjujen katkeamiset ovat tuottaneet häiriöitä tuotantoon samoin kuin käyttöön otetut rajoitustoimet. Tuotantohäiriöt ovat johtaneet tulomenetyksiin niin työntekijöiden, yrittäjien kuin yritysten kohdalla. Kysyntätekijöitä ovat tulomenetysten ohella painaneet viruksen tarttumiseen liittyvät pelot, jotka ovat vaimentaneet erityisesti henkilökohtaisten palvelujen ja matkailun kulutusta. Aiemmin tuntematon virus toi mukanaan myös suuren epävarmuuden pandemiakriisin kestosta.

Terveysten suojelemiseksi ja poikkeustoimista aiheutuvien menetysten kompensoimiseksi on tehty isoja yhteiskunnallisia ratkaisuja. Niiden yhtenä keskeisenä ja näkyvänä osana ovat niin Suomessa kuin myös muissa maissa olleet yritysten tukemiseen liittyvät toimet, joilla on tähdätty tuotantokapasiteetin säilyttämiseen kriisin yli. Myönnettyjen yritystukien määrä on moninkertaistunut ja samalla yritystuen tavoitteet ovat muodostuneet aivan erilaisiksi kuin normaaliaikoina. Yritysten paremman tuottavuuden ja yritysdynamiikan mikrotaloudellisten tavoitteiden sijasta kriisissä korostuvat yritystukijärjestelmän makrotaloudelliset tavoitteet eli talouden tuotantokapasiteetin säilyttäminen ja ns. turhien konkurssien välttäminen.

Yritystukien makrotaloudellisten tavoitteiden korostuessa kriisin aikana raportissa on tarkasteltu itse pandemiakriisin taloudellista luonnetta kahdesta näkökulmasta. Yhtäältä sitä on verrattu kahteen aiempaan talouskriisiin viime vuosikymmenten ajalta eli 1990-luvun lamaan ja vuoden 2008 finanssikriisistä alkaneeseen taantuma-ajanjaksoon. Toisaalta koronakriisiä on tarkasteltu teorettisessa kokonaiskysyntä-kokonaistarjonta -kehikossa, jonka avulla voidaan kuvata myös tarjonta- ja kysyntätekijöiden yhteen kietoutumista. Tämän kehikon avulla voidaan myös luonnehtia kriisin eri vaiheita ja saada tukea pohdinnalle siitä, millaista yritystukea kriisin eri vaiheissa tarvitaan. Raportissa käytetyn jaottelun mukaan nämä eri vaiheet ovat: talouden osittainen sulkeminen, toipumisvaihe ja paluu normaaliin. Kriisin heijastusvaikutuksia yritystukipolitiikkaan on syytä tarkastella pitkällä aikavälillä, sillä kriisi tuonee mukanaan yritysrakenteiden muutoksia, yrityksille lisää uudistuspaineita ja toisaalta

julkisen sektorin liikkumavaran kaventumisen. Raportissa esitellyt aiemmat kriisikemukset viittaavat myös siihen, että poikkeukselliset ajat voivat merkitä muutosta myös yritystukea koskeviin strategisiin linjauksiin.

Seuraavassa esitetään lyhyt yhteenveto kriisin eri vaiheissa korostuvista yritystuen piirteistä. Akuutin kriisin alkuvaiheen tiukat rajoitustoimet heikentävät nopeasti yritysten maksuvalmiutta, mutta epävarmuus kriisin syvyydestä ja kestosta rajoittavat yritysten halukkuutta ja mahdollisuutta velanottoon ja samalla takausten ja lainojen tehokkuutta yritystuen muotoina. Tämä puoltaa suorien yritystukien käyttöä, mutta niiden käytön ehtona on julkisen talouden riittävä liikkumavara. Niiden avulla tähdätään terveiden yritysten ja normaalioloissa kilpailukykyisen tuotantokapasiteetin pelastamiseen ja reaali- ja inhimilliseen pääomaan kohdistuvien tappioiden minimointiin. Kielikuvana on käytetty talouden ”syväjäädystä”, missä julkisen vallan poikkeuksellisilla tukitoimilla tuotantokoneisto pidetään hengissä pahimman kriisivaiheen yli. Poliitikko toimii parhaiten tilanteessa, missä kriisin kesto on lyhyt ja se voidaan arvioida etukäteen riittävän tarkasti. Koronapandemian kaltaisten poikkeustilojen kohdalla myös julkisen vallan päätöksentekijät joutuvat tekemään päätökset suuren epävarmuuden vallitessa kriisin kestosta. Arvioitua pitempi kesto merkitsee suurempia julkisen talouden kustannuksia ja yritysten kaatumisia tukitoimista huolimatta. Koronapandemian kaltaisessa kriisissä talouden tarjonta- ja kysyntähäiriöiden kytkeytyminen toisiinsa on tekijä, joka lisää riskiä pitkittyvästä kriisistä ja siitä, että talouden uusi tasapaino on alempi kuin alkuperäinen ennen kriisiä valinnut tasapaino.

Tarjontarajoitteita on mahdollista purkaa taudin tultua riittävästi taltutetuksi. Käytännössä tässä kriisissä purkamisen on toteutunut asteittain ja pandemian toisen aallon mukana rajoitteita on myös jouduttu palauttamaan käyttöön uudelleen, tosin yleensä aiempaa lievempinä. Talouden toipumisvaiheessa yritystukien rooli joka tapauksessa pienenee talouden palatessa kohti normaaleja toimintatapoja. Tämä merkitsee sitä, että yritystukien luonne makrotaloudellisena instrumenttina häviää ja normaaliaikojen projektikohtaisen evaluonnin merkitys ja tukipäätöksiin erikoistuneiden instituutioiden rooli palautuvat. Kun yritykset ja niiden rahoittajat pystyvät jälleen ennakoimaan tulevaisuutta ja liiketoiminnan riskejä, takausten ja lainojen merkitys tukimuotoina kasvaa oleellisesti ja suorien tukien merkitys vähenee.

Jännitteitä syntyy kuitenkin siitä, että laskeneet tulot ja luottamustekijöiden hidas palautuminen laimentavat kysyntää ja tuottavat ongelmia niin kotimarkkinoille toimiville yrityksille kuin vientiyrityksille akuutin kriisivaiheen jälkeenkin. Tämä on omiaan synnyttämään paineita siihen, että ”säilyttäviä” tukia myönnetään runsaasti myös tässä vaiheessa. Pitkittyvät tukikaudet voivat sementoida yritys- ja toimialarakenteita, jotka eivät enää vastaa kysyntää kriisin jälkeisessä tilanteessa. Taloudessa kasvaa riski ns. liiketaloudellisesti heikosti kannattavista zombie-yrityksistä, jotka pysyvät pystyssä tuilla, jotka eivät kannusta yrityksiä kehittämään toimintaansa.

Pitkällä tähtäimellä tavoitteena on palata yritystuen kriteereihin, missä korostuu niiden rooli yritysten ja niiden tuotannon kehittäjänä pikemmin kuin olemassa olevien yritys rakenteiden ja työllisyyden ylläpitäjänä. Myös EU-tasolla palataan normaaliin valtiontukisääntelyyn. Kriisi jättäneen kuitenkin pitempiaikaisia jälkiä, joilla on vaikutusta yritystukia koskevaan päätöksentekoon. Kriisin aikana merkittävästi kasvanut julkinen velka tuo todennäköisesti vuosien mittaisen niukkuuden ajanjakson julkiseen talouteen. Tämä merkinnee tukien kohdentamista toivottavasti aiempaa rajatumminkin taloutta uudistaviin tukiiin, kuten t&k –tukiiin. Punnittavaksi tulee perinteisten yritystukimuotojen rinnalle myös politiikkatoimia, jotka eivät samalla tavalla rasita julkista taloutta, mutta voivat edesauttaa yritys- ja tuotantorakenteiden uudistamista. Esimerkkinä tästä on yrityskauppoja koskeva lainsäädäntö ja laajemmin kilpailulainsäädännön uudistukset.

## 2. Johdanto

Globaalin koronavirusepidemian tähänastisista vaikutuksista Suomen talouteen on käytössä alustavia tietoja syksyllä 2020. Tilastokeskuksen (2020) mukaan bruttokansantuote supistui vuoden toisella neljänneksellä 4,5 prosenttia verrattuna edelliseen neljännekseen ja verrattuna vuoden 2019 vastaavaan neljännekseen kokonaistuotanto oli 6,4 prosenttia pienempi. Suomen Pankin (2020a) arvion mukaan bruttokansantuote supistuu vuonna 2020 4,7 prosenttia. Valtiovarainministeriön ennuste (syksy 2020) arvioi kokonaistuotannon supistuvan 4,5 prosenttia, mikä on vähemmän kuin ministeriön aikaisemmassa ennusteessa (kesä 2020). Kansainvälisessä vertailussa Suomen talouden ennustetaan kuitenkin supistuvan vähemmän kuin monien muiden maiden talouksien. Euroalueen kokonaistuotannon ennustetaan supistuvan n. 8-10 prosenttia ja koko maailman talouden 4-6 prosenttia (Suomen Pankki 2020b). Talouden supistumisen arvioidaan rajoittuvan vuoteen 2020 ja esimerkiksi valtiovarainministeriö ennustaa Suomen talouden kasvavan vuonna 2021 2,6 ja vuonna 2022 1,7 prosenttia.

Epävarmuutta ennusteisiin tuo pandemian toinen aalto sekä epävarmuus rokoteohjelmien käynnistämisestä ja kestosta. Koronaviruksen (SARS-CoV-2) aiheuttaman COVID-19 -taudin tapaukset ovat Suomessa kasvaneet elokuun puolenvälin jälkeen.<sup>1</sup> THL:n mukaan Suomen väestöön suhteutettuna tapausmäärien kokonaisilmaantuvuus oli 287 tapaus 100 000 asukasta kohden lokakuun lopulla. Marraskuussa pandemia saavutti leviämisvaiheen esimerkiksi pääkaupunkiseudulla ja eriasteisia sulkutoimenpiteitä astui voimaan. Tapausten lukumäärä on saavuttanut sen tason, joka Suomessa vallitsi huhtikuussa. Kuolemantapauksia on nyt kuitenkin huomattavasti paljon vähemmän kuin keväällä.<sup>2</sup> Näyttää myös siltä, että yhteiskunnassa on vahva pyrkimys välttää yhtä voimakkaat sulkutoimenpiteet kuin keväällä. Silti monilla toimialoilla (esim. matkailu) on edelleenkin samantyyppisiä vaikeuksia kuin keväällä ja rajoitustoimia on osittain palautettu esimerkiksi ravintoloiden toimintaan.

---

1 THL.fi Tilannekatsaus koronaviruksesta 30.10.2020; <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajan-kohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/tilannekatsaus-koronaviruksesta>

2 Tiiviin kokonaiskuvan Suomen tilanteesta saa lähteestä: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/finland/>.



Epidemian vaikutusten keston liittyy paljon epävarmuutta. Pandemian toinen aalto ehti iskeä ennen rokotteen kehittämistä ja edes toimiva rokote ei tuo mukanaan epidemian välitöntä päättymistä sen jakeluun vääjäämättömästi liittyvien viiveiden vuoksi. Pandemian toisen aallon lisäksi tulossa saattavat olla myös kolmas ja neljäs aalto jne. Toki saamme koko ajan lisää tietoa pandemian välittömistä vaikutuksista ja sen hillinnän keinoista. On kuitenkin selvää, että pandemiolla tulee olemaan myös monia pidemmän aikavälin vaikutuksia, jotka ulottuvat kauas tulevaisuuteen. Jotkut taloushistorioitsijat (esim. Jorda, Singh ja Taylor 2020) arvioivat, että vaikutukset saattavat ulottua jopa 40 vuoden päähän. Näin on käynyt monien aikaisempien pandemioiden ja kulkutautien kanssa.

Pandemian etenemisen vaikutukset talouteen jaotellaan usein seuraavalla tavalla: talouden (osittainen) sulkeminen, toipumisvaihe, paluu normaaliin. Eri maat ovat ottaneet pandemian vaikutusten hillitsemiseksi erityisesti sulkemisvaiheessa erilaisia toimintatapoja. Ruotsi valitsi linjan, joka perustui lähinnä erityyppisiin suosituksiin. Suomen linja on ollut tiukempi. Esimerkiksi monien palveluyritysten (ravintolat, matkailuala) toiminta loppui nopeasti lähes kokonaan sulkutoimien seurauksena. Pandemian toisessa vaiheessa julkisella vallalla on pyrkimys välttää samanlaista talouden sulkemista kuin keväällä. Epäilemättä yhteiskunta on paremmin valmiina toiseen aaltoon esimerkiksi parantuneen testikapasiteetin takia, ja sulkemisen taloudelliset seuraamukset ovat paremmin ja selvemmin tiedostettu.

Taloustieteilijät ovat luonnollisesti panostaneet paljon tutkimukseen, joka selvittää koronapandemiaa ja sen vaikutuksia talouteen erilaisista näkökulmista. Esimerkiksi National Bureau of Economic Research (<https://nber.org/>) on julkaissut työpapersarjoissaan yli 250 tutkimusta, jotka käsittelevät koronateemaa. James Stock (2020) totesi tutkimustulosten yhteenvedossaan, että tutkijoiden keskuudessa on olemassa yhteisymmärrys siitä, että pandemiaan liittyvä vähentynyt taloudellinen toimeliaisuus voidaan selittää pääosin sillä, että kuluttajat ovat vähentäneet kulutustaan radikaalisti välttääkseen saamasta viruksen. Stockin tulkinnan mukaan pääsyy ei siis ole se, että julkinen valta eri puolilla maailmaa on pakottanut monet yritykset sulkemaan toimintansa kokonaan. Käsittelemme tätä teemaa myöhemmin kirjoituksessamme.

Tässä kirjoituksessa esittelemme pandemian etenemistä Suomessa käyttäen apunamme yhtä taloustieteestä tuttua välinettä, kokonaiskysyntä-kokonaistarjonta -mallia. Sillä voidaan selkeästi havainnollistaa ja tulkita tapahtumien kulkua epidemian etenemisen eri vaiheissa. Luonnehdimme samalla näitä vaiheita erikseen, ja keskustelemme talouspoliittisten toimenpiteiden, erityisesti yritystukien, vaikutuksista kussakin vaiheessa. Sitten vertaamme Suomen koronakriisiä tähänastisten havaintojen perusteella kriisitilanteisiin, johon maa joutui 1990-luvun suuren laman aikana ja vuoden 2008 finanssikriisin yhteydessä. Tarkastelemme myös näiden aiempien kriisien vaikutuksia yritystukipolitiikkaan. Lopuksi pohdimme yritystukien vaikutuksia koronakriisistä selviytymiseen ja myös pidemmällä aikavälillä.

### 3. Talouden (osittainen) sulkeminen

Osittainen sulkeminen perustuu toimenpiteisiin, joilla pyritään voimakkain keinoin tukahduttamaan taudin leviämistä. Tällöin talouden toiminta hidastuu monilla sektoreilla ja joillakin toimialoilla, kuten palvelualoilla, toiminta pysähtyy lähes kokonaan. Tarjontapuolella syntyy sulkutoimien takia vakavia häiriöitä, ja kysyntäpuolella varsinkin kuluttajat kohtaavat huomattavaa epävarmuutta ja luottamuspulaa, mikä lamauttaa taloudellista toimintaa. Havainnot viruksen aiheuttamasta kriisistä osoittavat myös, että vaikutukset ovat voimakkaasti korreloituneita niin toimialojen kuin maiden välillä. Näin ollen makrotaloudellinen lähestymistapa on hyvä väline luonnetta kriisin alustavia vaikutuksia talouteen.

Talouden tilanne ennen kriisin alkua on kuvattu Kuviossa 1, jossa on graafisesti esitetty oppikirjoista tuttu standardi kokonaiskysyntä-kokonaistarjonta -malli (ADAS).<sup>3</sup> Vaaka-akselilla on kokonaistuotanto ja pystyakselilla hintataso. Talouden tasapaino-tila on E0, joka vastaa myös talouden sillä hetkellä olevaa tasaista kasvu-uraa. Kokonaistarjontakäyrä (AS0) kuvaa niitä tekijöitä, jotka määrittävät euromääräisen kokonaistuotannon ja eri tuotannontekijöiden välisen suhteen. Kokonaistarjontakäyrä on käännetyn L:n muotoinen ilmentäen ennen kriisiä olevaa tilannetta: tuotannon määrää ei voi nopeasti lisätä yli sen hetkisen kapasiteetin (Y0) ja hintatason on oltava vähintään tasolla C0, jotta tuotanto eri puolilla taloutta on kannattavaa. Vaakasuora osa tarjontakäyrää (C0:sta E0:aan) ilmentää myös sitä tosiasiaa, että joillakin tuotannontekijöiden markkinoilla on hintajäykkyksiä.<sup>4</sup>

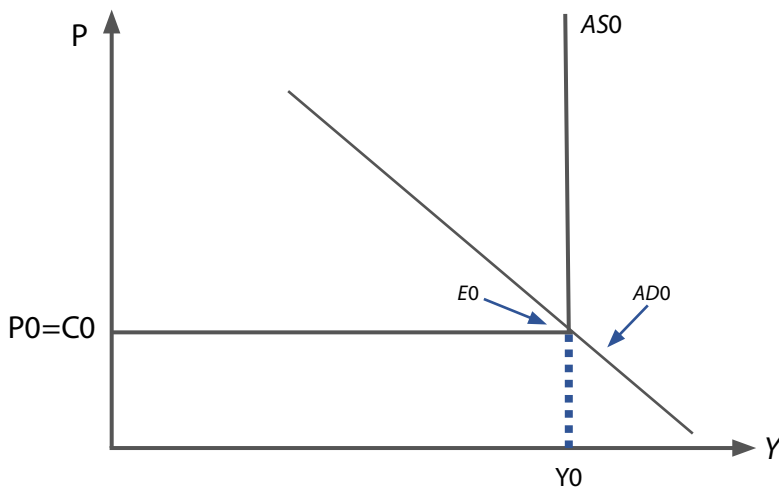
Kokonaiskysyntäkäyrä (AD0) kuvaa niitä tekijöitä, jotka määrittävät kotitalouksien, yritysten ja julkisen vallan menot niihin hyödykkeisiin, jotka on tuotettu taloudessa tietyn periodin aikana. Olemme johtaneet hintatason ja tuotannon välisen käänteisen riippuvuuden yksinkertaisessa kahden periodin (nykyhetki, tulevaisuus) mallissa Liitteessä 1. Kokonaiskysyntäkäyrä tällä periodilla on saman periodin hintatason las-

3 Baqae ja Farhi (2020) kuvaavat työläämmän ja monimutkaisemman mallinsa perustuloksia samantapaisilla ADAS-mallin kuviolla.

4 Tarkemmin joustavista ja jäykistä tuotannontekijöiden markkinoista ks. em. Baqae ja Farhi (2020).

keva funktio.<sup>5</sup> Lisäksi voidaan nähdä, että erityyppiset taloutta kohtaavat (kysyntä) sokit siirtävät kysyntäkäyrää. Käyrä siirtyy oikealle ja ylöspäin (positiivinen kysyntä-sokki), jos nimellinen korkotaso laskee, diskonttaustekijä pienenee sekä tuleva hinta-taso tai tuotanto kasvavat.

**Kuvio 1. Alkutilanne: tasapaino E0.**

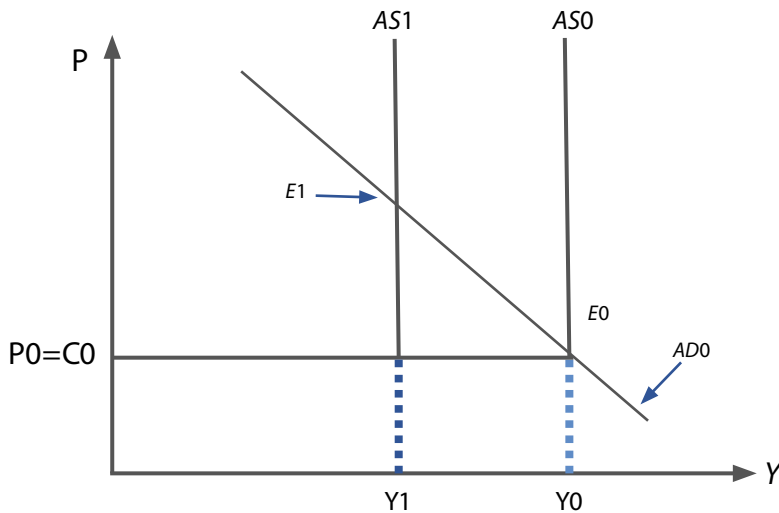


Talouden monien sektoreiden toiminnan raju supistuminen tai peräti lakkaaminen kriisin tai julkisen vallan toimenpiteiden seurauksena siirtää ensin kokonaistarjontakäyrää uuteen asentoon AS1 (ks. Kuvio 2). Monet yritykset toimivat täydellä kapasiteetilla, mutta on selvää, että Kuvion 2 tilanne ei voi olla kestävä, koska monien yritysten toiminnan raju lasku tai peräti keskeytyminen johtaa lomautuksiin ja sitä kautta myös kokonaiskysynnän huomattavaan laskuun. Kokonaiskysyntäkäyrä siirtyy "vasemmalle alas" monen syyn vuoksi. Monien työntekijöiden lomautus vähentää heidän tulojaan, mikä vaikuttaa kulutuskysyntään. Epätietoisuus tulevasta ja erityisesti pandemian kestosta lisäävät epävarmuutta, mikä lykkää helposti kulutus- ja investointikysyntää vahvistaen näin ollen kokonaiskysyntäkäyrän siirtymää.

<sup>5</sup> Perinteinen, mutta ehkä ad hoc, tapa johtaa kokonaiskysyntäkäyrä perustuu ISLM-malliin.

COVID-19:llä voi myös olla vaikutus talouden tulevaan tuotantopotentiaaliin, mikä pienentää tulevia odotettuja tuloja ja vaikuttaa sitä kautta jo tässä vaiheessa kokonaiskysyntään. Ainakin aluksi väliaikaisiksi ajatellut tarjontapuolen ongelmat ( $AS_0 \rightarrow AS_1$ ) saattavat vaikuttaa kysyntään jopa ylireagoitena eli vaikutus kysyntään voi olla suhteellisesti suurempi kuin alkuperäinen vaikutus tarjontaan.<sup>6</sup> On hyvin mahdollista, että tarjontapuolen vaikutukset eivät jää väliaikaisiksi: monet yritykset voivat esimerkiksi likviditeetti-ongelmien vuoksi joutua lopettamaan toimintansa kokonaan, jonkin sektorin kysyntä voi olla palaamatta enää pandemiaa edeltävälle tasolle, mikä jättää markkinoille vähemmän tilaa yrityksille kuin ennen kriisiä, jne.

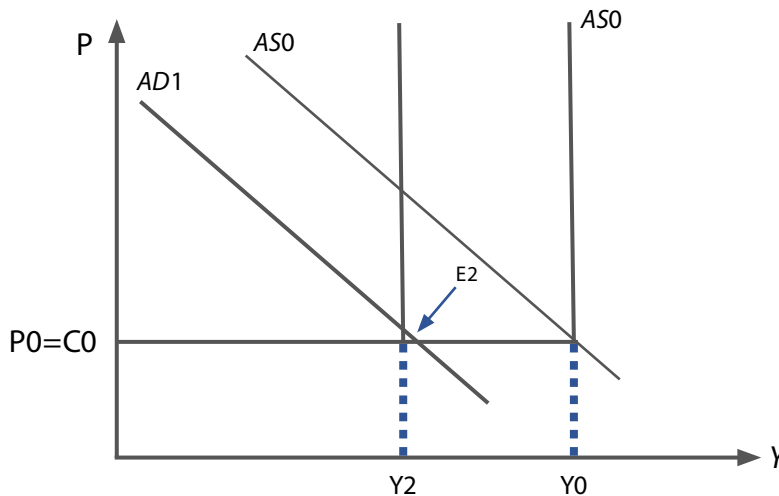
**Kuvio 2. Monien sektoreiden pysähdys: tasapaino E1.**



6 Tämän ovat selkeästi argumentoineet Guerrieri, Lorenzoni, Straub ja Werning (2020).

Hyvin pian akuutin kriisin alusta päädytään tilanteeseen, jossa kokonaiskysyntäkäyrä on siirtynyt asentoon  $AD1$ . Tällöin uusi tasapaino on  $E2$  (Kuvio 3).

**Kuvio 3. Kokonaiskysynnän pudotus: tasapaino  $E2$ .**



Akuutin makrotaloudellisen kriisivaiheen aikana talouspolitiikka on lähinnä lyhyen aikavälin puolustustaistelua. Tässä vaiheessa yritystuet tähtäävät terveiden yritysten ja normaalioloissa kilpailukykyisen elinkeinoelämän tuotantokapasiteetin pelastamiseen samoin kuin siihen, että vauriot talouden reaali- ja inhimilliseen pääomaan minimoidaan. Kertaluontoisen ja lyhyen aikavälin yritystukien keskeinen tehtävä on likviditeettiongelmista kärsivien yritysten pelastaminen konkurseilta, ja sillä tavalla välttää tuottavan pääoman tuhoutuminen tai rapautuminen.

Akuutin kriisivaiheen aikana hyvin laaditun yritystuen kohdistus ja mitoitus liittyvät oleellisesti seuraaviin kysymyksiin:

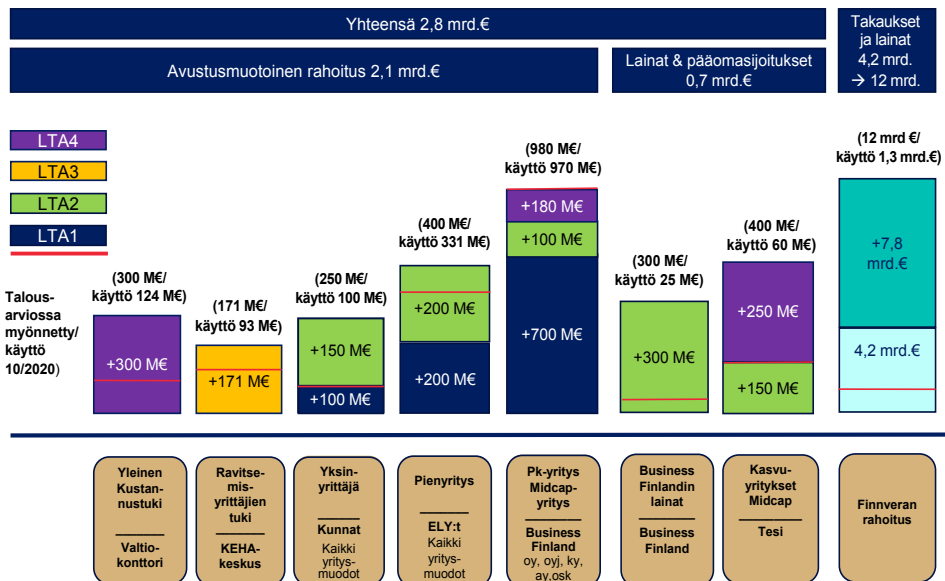
- Mitkä konkurssit johtaisivat erityisen mittaviin kustannuksiin yhteiskunnan kannalta?
- Mitkä ovat yritystuen vaihtoehtoiskustannukset yhteiskunnan kannalta?
- Standarditukiin pitää soveltaa tarkkoja kriteerejä siitä, mitkä kustannukset katetaan. Mitkä ovat esimerkiksi tuen ylärajat?

- Standardisoitu yritystukien implementointi mahdollistaa nopean toiminnan pikemmin kuin yksityiskohtiin pureutuva kunkin projektin seulontaan perustuva yritystuki. Mutta silti on syytä soveltaa tarkkaa harkintaa, että tuki houkuttelisi ai-noastaan toivotun kaltaisia yrityksiä hakemaan.
- Mikä on taloudellisesti perusteltu riskinjako veronmaksajien ja yritysten omistajien välillä?

Kuviossa 4 esitetään yhteenveto Työ- ja Elinkeinoministeriön koronarahoitus-instrumenteista. Kuviossa punaiset viivat osoittavat missä määrin tukivaraukset on käytetty lokakuuhun 2020 mennessä. Eri lisätalousarvioihin kuuluvat tuet on esitetty eri väreillä.

Kuvio 4. Työ- ja elinkeinoministeriön koronarahoitus ja rahojen käyttö (punainen viiva, lokakuu 2020).

TEMin hallinnonalan koronarahoitusinstrumentit yrityksille |  
Valtion talousarvion koronarahoitus



*Suomessa otettiin käyttöön maaliskuun jälkeen useita tukitoimenpiteitä maksuvalmiuskriisin hoitoon. Suurin suora tuki oli Business Finlandin liiketoiminnan kehittämisavustukset häiriötilanteessa, jonka myöntövaltuus oli lähes miljardi euroa. Yritykset pystyivät hakemaan Business Finlandilta esiselvitysrahoitusta liiketoiminnan häiriötilanteisiin (max. 10 000 €) uusien liiketoimintojen, korvaavien alihankintaketjujen yms. selvittämiseen ja suunnittelemiseen tai kehittämisrahoitusta liiketoiminnan häiriötilanteisiin (max 100 000 €) kehittämistoimenpiteiden toteuttamiseen. ELY-keskusten koronatuki oli tarkoitettu pienemmille yrityksille (max. 5 työntekijää) kuin Business Finlandin tuet. Avustusta voitiin myöntää tilanneanalyysin tekemiseen (max. 10 000e) ja/tai kehittämistoimenpiteisiin (100 000 €). Heinäkuussa otettiin käyttöön kustannustuki, jonka tarkoituksena oli kattaa yritysten kiinteitä kustannuksia ilman kehittämisvaatimusta ja yritys oli siihen oikeutettu, jos sen liikevaihto oli laskenut 30 prosenttia ja toimialan liikevaihto oli laskenut 10 prosenttia. Yksinyrittäjillä oli oma tuki-instrumentti ja kyseessä oli 2000 euron suuruisen kertakorvaus, jos taloudellinen tilanne ja liikevaihto olivat heikentyneet koronavisusepidemian vuoksi maaliskuun jälkeen. Ravitsemisliikkeille oli myös oma tuki, koska niiden taloudellista toimintaa oli rajoitettu lainsäädännöllä. Toiminnan rajoittamisen hyvitys oli maksimissaan 500 000 euroa. Avustusta sai, jos rajoitusvelvoitteen 4.4.-31.5.2020 aikainen keskimyynti oli ollut pienempi kuin tarkastelu jaksolla. Uudelleen työllistämisen tuki oli suuruudeltaan 1000 euroa työntekijää kohden, mutta enintään 800 000 euroa, jos yritys maksoi rajoitusten päättymisen jälkeen työntekijälle kolmen kuukauden (1.6.-31.8.2020) ajalta palkkaa yhteensä 2500 euroa. Elinkeinoelämää tuettiin myös muilla kuin yllä mainituilla tukimuodoilla (ks. Liite 2). Lisäksi yrityksille tarjottiin lainoja ja takauksia Finnveran ja Business Finlandin kautta.*

On syytä korostaa, että osittaisen sulkuvaiheen luoma huomattava epävarmuus rajoittaa takausten ja lainojen kautta tapahtuvan yritystuen tehokkuutta. Näiden instrumenttien teho perustuu siihen, että edunsaaja kykenee ennakoimaan tulevaisuutta ainakin sen verran, että pystyy laatimaan uskottavan luottojen takaisinmaksusuunnitelman.



Segura ja Villacorta (2020) luonnehtivat analyttisesti teoreettisen mallin avulla optimaalista yritystukipolitiikkaa sulkutoimien vallitessa. Heidän mukaansa hallituksen finanssipolitiikan liikkumavara on keskeinen tekijä optimaalisen yritystukipolitiikan kannalta. Mikäli budjetti on hyvin tiukka, heidän mallinsa painottaa luotonannon pääomavaatimusten lieventämistä. Toisaalta, mikäli hallituksen budjettirajoitus ei ole kovin sitova, heidän mallinsa analyysi puoltaa suoraa yritystukea. Mikäli budjettitilanne on näiden ääripäiden välillä optimaalinen tukipolitiikka on yhdistelmä lainaa (tai lainatakauksia) ja suoraa tukea.

Keskeinen ja mielenkiintoinen kysymys sulkuvaiheen yritystuen pidemmän aikavälin vaikutuksista liittyy polkuriippuvuuteen (hysteresis). Finanssikriisin jälkeinen talouskasvun heikkous herätti tutkijoiden kiinnostuksen kriisien pitkän aikavälin vaikutuksiin. Reinhart ja Rogoff (2009) käyvät läpi 100 pankkikriisiä pitkältä aikaväliltä. Taloudet toipuvat kriiseistä ennen kriisiä vallinneille kokonaistuotannon tasolle keskimäärin noin kahdeksassa vuodessa. Toisaalta talouden kriiseillä on keskenään hyvin paljon samoja piirteitä. Reinhartin ja Rogoff'in lähestymistapa on hyödyllinen lähtökohta, kun arvioidaan koronapandemian pitkän aikavälin vaikutuksia. Koronakriisin pidemmän aikavälin vaikutusmekanismien systemaattinen ennakointi on paitsi mielenkiintoinen myös varsin vähälle huomiolle jäänyt ulottuvuus, esimerkiksi Vihriälän ym. (2020) työryhmän raportissa.

Massiiviset kriisit näyttävät jättävän jälkeensä myös pysyviä menetyksiä. Tämä tarkoittaisi, ettei talous toipumisvaiheen jälkeenkään palaisi takaisin Kuvio 3:n E2 tasapainosta Kuvio 1:n E0 tasapainoon. Seuraavassa luvussa korostamme, että toipumisvaiheen yritystukipolitiikka ja talouspolitiikka yleisemminkin voivat merkittävästi vaikuttaa hysteresis-vaikutusten kestoon ja suuruuteen.

## 4. Toipumisvaihe

Tarjontarajoitteet hellittävät, kun talouden pandemiarajoitukset puretaan, jolloin niin kuluttajien kuin yritysten luottamus alkaa palautua vähitellen. Silti tulojen lasku painaa kulutuskysyntää edelleen ja pelko sairastumisesta voi hillitä kulutushaluja ja pandemian hiipumisvaiheessakin. Yritysten investointeja heikentäneen tarve vahvistaa kassavirtoja kuin luotonsaannin rajoitteet. Lienee siten epätodennäköistä, että talous päätyisi takaisin ennen kriisiä vallitsevaan tasapainoon, joka on kuvattu Kuviossa 1.

Keväällä vallinneen ”suljetun talouden” aikana esitettiin eri arvioita siitä, kuinka syväle Suomen kansantalous putoaa vuoden 2020 aikana. Vihriälän työryhmän (2020) toukokuun alussa esittämä arvio, ”työryhmän keskitien skenaario”, oli kokonaistuotannon määrän pieneminen vuonna 2020 9 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna (Vihriälä ym. s.72). He arvioivat tuolloin tuotannon kasvavan vuosina 2021-2024 vuosikasvujen vaihdellessa 0,9 ja 1,3 prosentin välillä. Sittemmin Suomen bruttokansantuotteen pudotus on osoittautunut olevan ennakoitua pienempi vuonna 2020.

Pandemian johdosta toteutuvan talouden supistumisen vaikutuksia voidaan kuvata ottamalla vertailukohdaksi hypoteettinen kehitys, missä talous kasvaisi tasaisesti aiemman vuosikymmenen keskimäärin n. 1,19 prosenttia vuodessa kymmenvuotisperiodilla 2009-2019. Jos epidemiaa ei olisi ja talous kasvaisi samaa vauhtia seuraavat kymmenen vuotta, olisi kokonaistuotanto n. 12,6 prosenttia suurempi kymmenen vuoden päästä. Jos epidemia aiheuttaisi Vihriälän työryhmän keskitien skenaarion mukaisen 9 prosentin kokonaistuotannon pudotuksen vuonna 2020, niin kansantalouden tulisi seuraavan kymmenen vuoden aikana kasvaa n. 2,15 prosenttia vuodessa, jotta vuonna 2030 olisimme samalla tasolla kuin, jos epidemiaa ei olisi ollut ollenkaan. Tämä tarkoittaa kasvuvauhdin melkein kaksinkertaistamista ennen epidemiaa vallinneelta tasolta. Luonnollisesti tämä on vaikea tavoite saavutettavaksi. Jos kokonaistuotanto pienenee valtiovarainministeriön viimeisimmän ennusteen (syksy 2020) mukaan 4,5 prosenttia eli puolet Vihriälän työryhmän arvionta, niin kansantalouden tulee kasvaa 1,66 prosenttia vuodessa, jotta menetys saataisiin takaisin. Tämä on jo paljon helpompi tavoite saavutettavaksi. Itse asiassa ministeriön kasvuennusteet vuosille 2021 ja 2022 ylittävät tuon 1,66 prosentin vauhdin. Vuonna 2030 toteutuvan tuotannon ja vuoden 2019 lähtökohdasta lasketun

(1,19 % vuodessa) kokonaistuotannon erotus mittaa epidemiasta koitunutta menetystä kokonaistuotannossa ja siten myös hyvinvoinnissa.

Epidemiolla on todennäköisesti pysyviä vaikutuksia kansantalouteen. Markkinatalous toimii kuitenkin niin, että siinä on monia sisäsyntyisiä mekanismeja, jotka auttavat taloutta korjaamaan taloudellista aktiiviteettia ja sopeutumaan uuteen tasapainoon. Krueger, Uhlig ja Xie (2020) argumentoivat, että nimenomaan yksityisen kulutuskäytännön muutokset auttavat taloutta sopeutumaan uuteen tilanteeseen. Monia kulutuskorin hyödykkeitä ei hankita enää entisessä määrin markkinoilta (esimerkkinä ravintolassa syöminen), jolloin ollaan tekemisissä muiden ihmisten kanssa ja ollaan alttiita tartunnalle, vaan siirretään kulutus kotiin. Sama argumentti pätee myös etätyöhön, jonka vaikutus taloudelliseen aktiiviteettiin ja hyvinvointiin ei vielä liene selvä. Tutkijat argumentoivat, että tällaisella kulutuksen ja työn uudelleen allokoinnilla voi olla merkittävä vaikutus COVID-19:n aiheuttamien ongelmien lieventämisessä.

Huomattavaa sopeutustoimintaa on tapahtunut myös yrityssectorissa. Esimerkiksi suomalaiset pörssiyritykset ovat kriisin aikana onnistuneet yllättävän vahvasti karsimaan kustannuksia. Niinpä pörssiyritysten raportoidut tulokset eivät ole osavuotiskatsauksien Q2 2020 sekä Q3 2020 osalta laskeneet läheskään niin paljon kuin ennusteissa povattiin.

Barrero, Bloom ja Davis (2020) argumentoivat, että pandemia aiheuttaa paljon erilaisen taloudellisen aktiiviteetin uudelleen allokointia niin toimialojen sisällä kuin niiden välilläkin. Kirjoittajat viittaavat Cutter'in ja Thomas'in (2020) artikkeliin, jossa he toteavat muun muassa: "The biggest players in tech are hoovering up talent in the midst of the coronavirus pandemic. As some of Silicon Valley's most promising startups lay off workers and others freeze hiring, established companies including Apple Inc., Alphabet Inc.'s Google and Amazon.com Inc. are pursuing software engineers, data scientists, product designers and others". Tämän tyyppisellä uudelleen allokoinnilla saattaa olla pitkäkestoisia vaikutuksia. Perustuen yhdysvaltalaisiin aineistoihin he silti arvioivat alustavasti, että 42 prosenttia viimeaikaisista lomautuksista saattaa johtaa pysyvään työttömyyteen. Jos Barrero, Bloom ja Davis ovat oikeassa siinä, että monet työtehtävät on menetetty ikuisesti, saattavat politiikkatoimenpiteet, joilla pyritään säilyttämään ko. tyyppisiä tehtäviä, olla huonosti harkittuja.

Kaiken kaikkiaan pandemiaan liittyvien yritystukien rooli talouspolitiikan instrumenttina muuttuu ja pienenee toipumisvaiheessa. Silti yritystuki ja sen toteuttamismuodot voivat keskeisesti vaikuttaa talouden kykyyn ja nopeuteen sopeutua pandemiakriisin jälkeen. Edellisessä luvussa sulkemisvaiheen makrotaloudelliset vaikutukset kuvattiin graafisesti siirtymisellä tasapainosta E0 Kuviossa 1 uuteen tasapainoon E2 Kuviossa 3. Voidaan ajatella, että sulkemisvaiheessa toteutettu yritystukipolitiikka on yksi instrumentti, jolla pyritään myötävaikuttamaan siihen, että tasapaino E2 ei olisi liian kaukana alkuperäisestä tasapainosta E0, eli että sulkemisvaiheen makrotaloudelliset kustannukset olisivat rajattuja.

Toipumisvaiheen yritystukipolitiikka puolestaan tähtää siihen, että palautuminen tasapainosta E2 kohti alkuperäistä tasapainoa E0 olisi mahdollisimman nopea ja täydellinen. Talouden kitkat ja kriisin aiheuttamat "hysteresis"-vaikutukset myötävaikuttavat siihen, että palautuminen vaatii paljon aikaa ja että palautuminen ei välttämättä ole mahdollista ilman rakenteellisia uudistuksia.

Toipumisvaiheen aikana yritystukien luonne makrotaloudellisena instrumenttina häviää. Sen sijaan projektikohtaisen evaluoinnin merkitys korostuu ja tuki kanavoituu erikoistuneiden instituutioiden kautta. Kun yritykset pystyvät uudelleen ennakoimaan tulevaisuutta ja arvioimaan paremmin liiketoimintaan liittyviä riskejä, takauksen ja lainojen merkitys tukimuotona kasvaa oleellisesti, ja vastaavasti suoran tuen suhteellinen merkitys vähenee.

Tukipolitiikan osalta on tärkeää siirtyä pois "säilyttävästä" vaiheesta ja panostaa projekteihin, joilla edistetään uusiutumista ja kehitystä. Tämä puolestaan vääjäämättä myös tarkoittaa, että tukipäätöksiin liittyy myöntövirheitä, joiden koko optimaalisesti riippuu talouden tilasta.

## 5. Vertailu 1990-luvun laman, finanssikriisin ja koronakriisin välillä

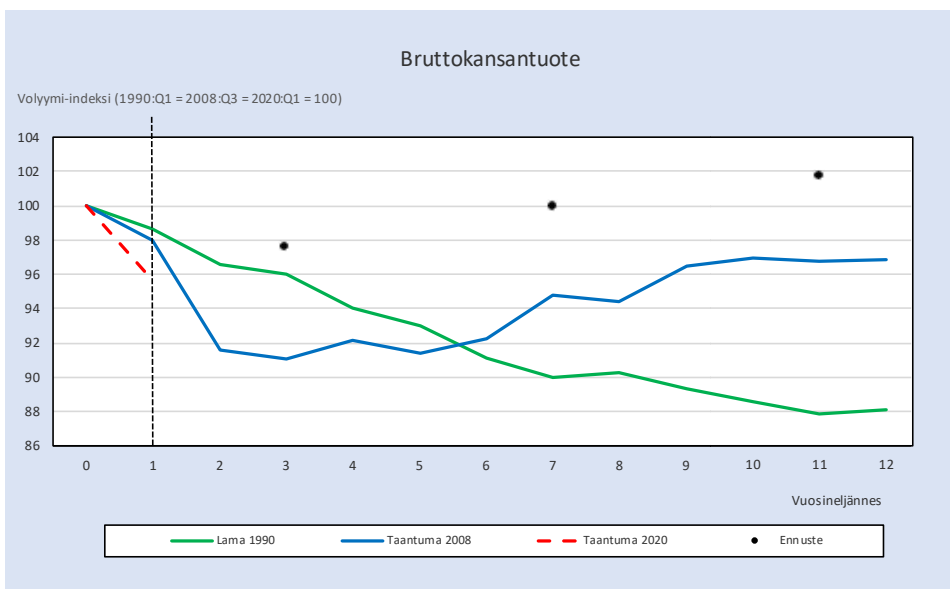
Koronakriisistä seurannutta talouden jyrkkää supistumista voidaan verrata Suomen kokemiin viimeaikaisiin kriiseihin, 1990-luvun kriisiin sekä finanssikriisiin. Epidemian tässä vaiheessa on luonnollisesti mahdotonta tehdä täydellistä vertailua nykytilanteen ja menneiden kriisien välillä. Nämä kriisit ovat myös luonteeltaan erilaisia. Reinhart ja Reinhart (2020) argumentoivat, että koronavirusepidemian vaikutukset ovat globaalisti laajempia ja sekä rajoitustoimet että tukitoimet ovat täysin eri mitaluokkaa kuin aikaisemmin on kriiseissä nähty. Lisäksi talouden toipuminen kestää kauan aikaa: tukitoimet ja elvytyspaketit vaimentavat, mutta eivät eliminoi taloudellisia menetyksiä ja kestää kauan ennen kuin talous palaa kriisiä edeltäneelle tasolle. Epidemia todennäköisesti kohtelee pienyrityksiä rankemmin kuin isoja yrityksiä esimerkiksi siitä syystä, että pandemian vaikutukset kuluttajien käyttäytymiseen ja palvelujen ostoihin ovat pitkäkestoisia. Konkurssin uhka on niillä suurempi. Cespedes, Chang ja Velasco (2020) huomauttavat, että sellaisia kriisejä kuten valuuttakriisi, velkakriisi, ja pankkikriisi, on havaittu kautta historian. Emme tuskin koskaan ole taloushistoriassa kuitenkaan havainneet kriisiä, joka on seurausta siitä, että julkinen valta on kieltänyt monia yrityksiä toimimasta ja käskenyt kansalaistensa pysyä kotona. Kyseessä on voimakas negatiivinen sokki tarjontaan ja tuottavuuteen.

Vertaamme seuraavassa Suomen nykyhetken tilannetta (kuvioissa punainen katkoviiva) vuonna 1990 alkaneeseen lamaan (kuvioissa vihreä viiva) ja vuonna 2008 alkaneeseen finanssikriisiin (kuvioissa sininen viiva).<sup>7</sup> Valitsemme lähtökohdaksi kriisejä edeltävän tilanteen, jossa talous oli ikään kuin ”huipulla”. Vuoden 2008 aikana Suomen kansantalous ehti vielä kasvaa 0,8 prosenttia, mutta vuonna 2009 kokonaistuotanto taantui peräti 8,1 prosenttia ja Suomen vienti supistui selvästi enemmän kuin OECD-maissa keskimäärin. Finanssikriisistä toipuminen oli, myös kansainvälisen mittapuun mukaan, vaikeaa: talous taantui uudelleen vuosina 2012-2014 1,4, 0,9 ja 0,4 prosenttia vastaavasti. 1990-luvun lama oli tätäkin syvempi ja pitkäkestoisempi. Varsinaisina lamavuosina voidaan pitää vuosia 1991-1993, mutta laman aikana muodostunut suurtyöttömyys jatkui koko vuosikymmenen.

<sup>7</sup> Wheelock (2020) on tehnyt samantyyppiset vertailut Yhdysvaltain aineistolla Suureen Lamakauteen, joka alkoi 1920-luvun lopussa.

Jokaisessa kuviossa pystysuora katkoviiva viittaa ajankohtaan, johon nykyisen kriisin havainnot päättyvät ja ennusteet alkavat. Kuviossa 5 vertaamme neljännesvuositaitaista kokonaistuotannon kehitystä näissä kolmessa kriisissä. Määritämme indeksit siten, että vuoden 2020 ensimmäisen neljänneksen, vuoden 2008 kolmannen neljänneksen ja vuoden 1990 ensimmäisen neljänneksen kokonaistuotannon määrä on 100. Kuviossa on myös mustilla pisteillä merkitty kokonaistuotannon syksyn 2020 ennusteet valtiovarainministeriön mukaan. Taloudellinen aktiviteetti putosi nykyisessä kriisissä jyrkemmin kuin aiemmissa kriiseissä. Aiemmin mainittujen ennusteiden mukaan nykyisestä kriisistä ei olisi kuitenkaan muodostumassa yhtä pitkäkestoinen. Talouden osittainen sulkeminen on kuitenkin poikkeuksellista, eikä sen kaikkia vaikutuksia pysty tällä hetkellä muuta kuin arvailemaan.

**Kuvio 5. Bruttokansantuotteen kehitys.**

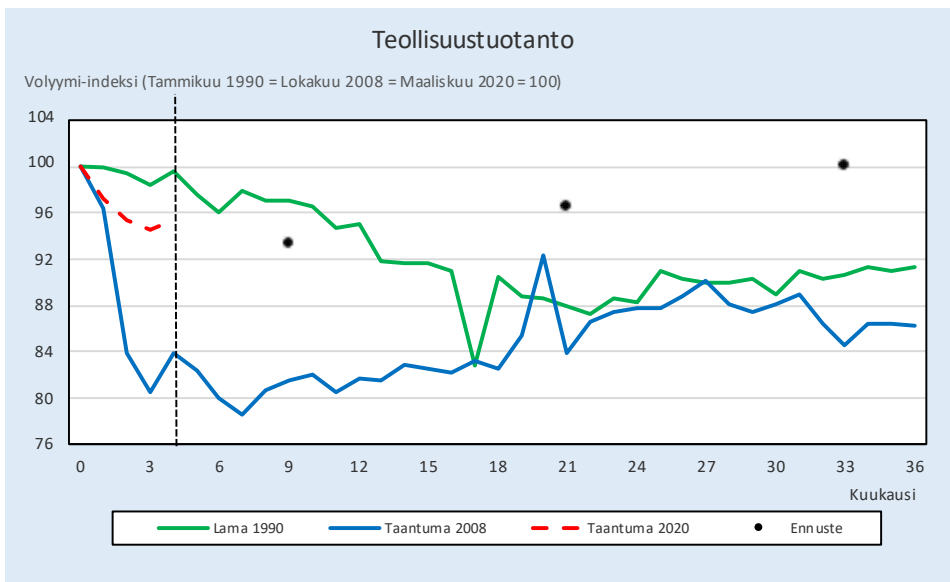


Kausitasoitettu ja työpäiväkorjattu sarja. Lähde: Neljännesvuositilinpito, Tilastokeskus.

Kuviossa 6 on esitetty vastaavasti teollisuustuotannon kehitys. Jyrkin teollisuustuotannon pudotus toteutui globaalissa finanssikriisissä, missä kansainvälisestä rahoitusjärjestelmästä katosi luottamus halvaannuttaen koko rahoituksen välityksen. Lamaannus tarttui nopeasti myös kansainväliseen kauppaan ja reaalityönteeseen.

Viennin hyytyessä myös teollisuustuotanto supistui nopeassa tahdissa. Finanssi-kriisin jälkeenkin teollisuustuotantoa painoi myös Nokian matkapuhelintuotannon romahdus, paperin kysynnän lasku ja vaikea investointitoiminta Euroopassa. Itse asiassa teollisuustuotanto Suomessa ei ole kertaakaan palannut sille tasolle, jolla se oli lokakuussa 2008. Toistaiseksi näyttää joka tapauksessa siltä, että koronakriisin seurauksena teollisuustuotanto ei kärsisi niin paljon kuin finanssikriisissä. Havainto on yhdenmukainen sen johtopäätöksen kanssa, että monet palvelutuotannon alat ovat ainakin kriisin alkuvaiheessa kärsineet eniten talouden rajoitustoimista ja kuluttajien peloista tartuntojen suhteen. Myös 1990-luvun laman aikana teollisuustuotanto supistui merkittävästi, tosin vähemmän jyrkästi kuin finanssikriisissä. Vuosien 1991 ja 1992 devalvaatioiden myötä tapahtunut kilpailukyvyyn koheneminen auttoi kuitenkin teollisuustuotannon ja viennin kasvuun jo laman aikaisessa vaiheessa.

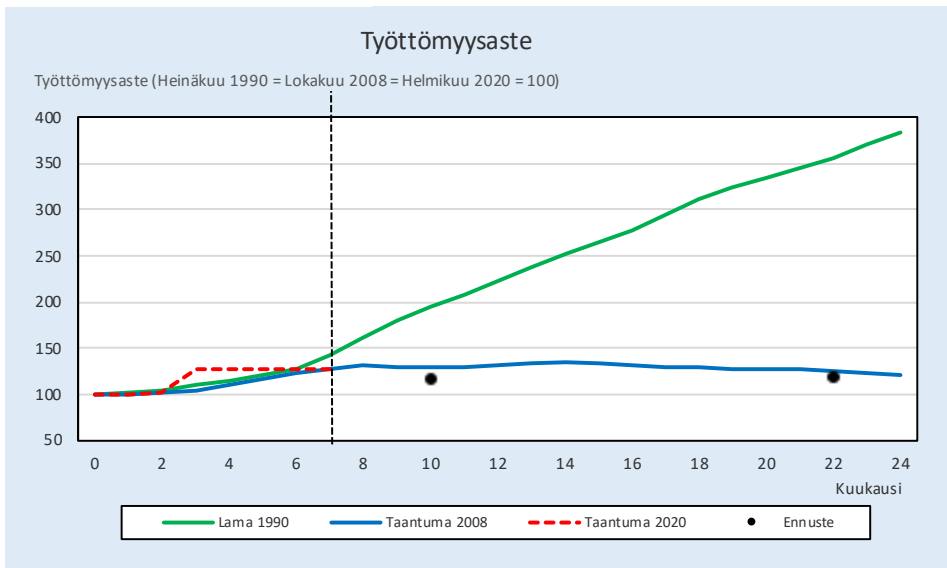
**Kuvio 6. Teollisuustuotannon kehitys.**



Teollisuustuotannon kausitasoitettu volyyymi-indeksisarja. Lähde: Tilastokeskus.

Kuviossa 7 verrataan työttömyysasteiden kehitystä. Työttömyysasteen trendi on laskettu käyttämällä TRAMO/SEATS-menetelmää ja ns. suoraa kausitasoitusta<sup>8</sup>. Työttömyyskehityksen suhteen 1990-luvun lama on omassa sarjassaan, kun tuolloin työttömien määrä kasvoi liki 400 000 henkilöllä. Taustalla oli kotimaisen kulutuksen lama, asuntotuotannon romahdus ja rakentamisen supistuminen. Koronakriisin alussa työttömyys kohosi pudoten jo n. kolmessa kuukaudessa lähtötasolleen. Finanssikriisissä työttömyysaste nousi myös, mutta sen nousu kesti kauemmin. Kuitenkin suhteessa bruttokansantuotteen laskuun työttömyyden kasvu jäi vaatimattomaksi muun muassa siitä syystä, että tuotannon laskun taustalla oli viennin supistuminen ja kotimaisen kysynnän säilyminen kohtuullisena kannatteli työllisyyttä. Epidemian toisen aallon vanavedessä työttömyys on syksyllä 2020 kääntymässä, ainakin väliaikaisesti, nousuun. Se saattaa myös pysyä korkeammalla tasolla pitempään, koska erityisesti palvelutoimialoilla näyttää olevan pitempiaikaisempia kysyntäongelmia.

**Kuvio 7. Työttömyysasteen kehitys.**



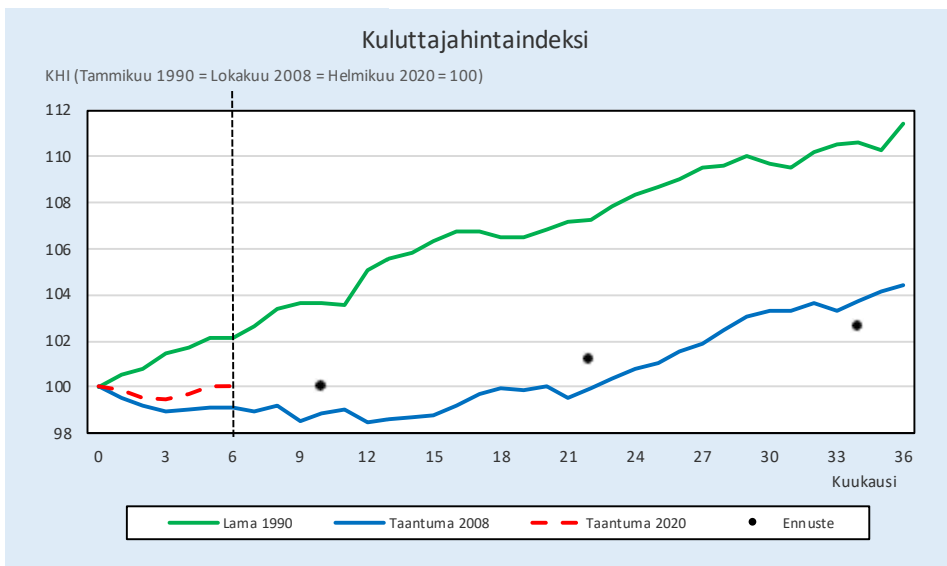
Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus.

8 Lisätietoa: [http://tilastokeskus.fi/til/tramo\\_seats\\_fi.html](http://tilastokeskus.fi/til/tramo_seats_fi.html).



Kuviossa 8 on esitetty kuluttajahintaindeksin kehitys. Viime aikoina inflaatio on Suomessa ja monissa muissakin maissa ollut hyvin alhainen ja pelkoja on jopa deflaatiosta, vaikka keskuspankit ympäri maailmaa noudattavat löysää ja avokätistä rahapolitiikkaa. Finanssikriisissä inflaation kiihtymistä jouduttiin toki odottamaan yli puoli-toista vuotta. Suuren Laman vuosina 1990-luvun alussa elettiin inflaation hidastumisen vuosia, vaikka nykyisiin lukuihin verrattuna inflaatio oli selvästi vauhdikkaampaa.

**Kuvio 8. Kuluttajahintaindeksin kehitys.**

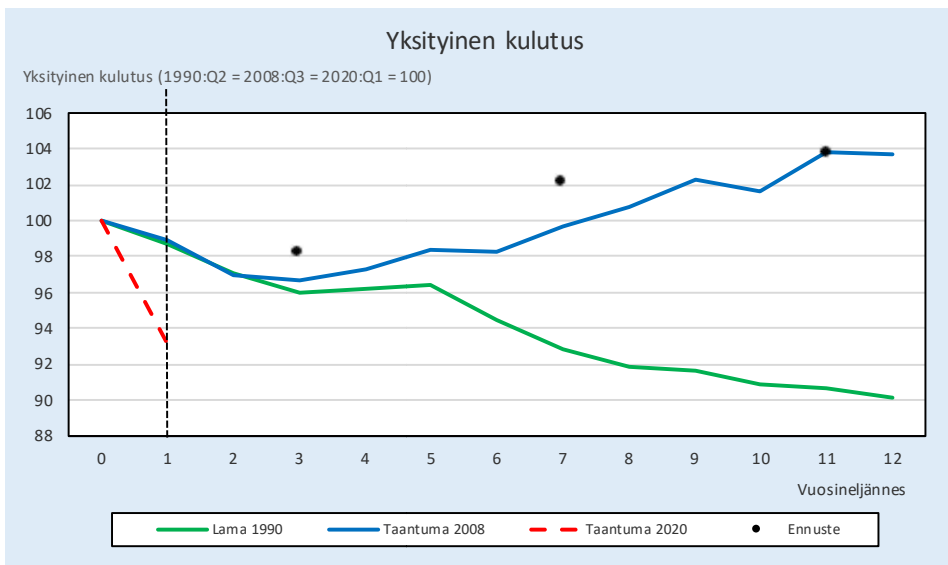


Lähde: Tilastokeskus.

Kuviossa 9 kuvataan yksityisen kulutuksen kehitystä kolmessa kriisissä. Se valaisee ensinnäkin hyvin 1990-luvun laman ja finanssikriisin välisen eron kriisien luonteessa. Ensin mainittu oli voittopuolisesti kotimarkkinoiden ja yksityisen kulutuksen kriisi ja viimeksi mainittu vientisektorin kriisi. Kuvio antaa viitteitä myös siitä, että Suomessa havaitaan kehitys, joka on yhdenmukainen Stock'in (2020) tulkinnan kanssa. Nimittäin, yksityinen kulutus, eikä julkisen vallan sulkemistoimet, on pääasiallinen tekijä talouden taantumien takana myös Suomessa, vaikka nämä tekijät linkittyvät myös toisiinsa rajoitustoimien merkityksessä ainakin joiltain osin myös kulutuksen suoraa rajoittamista. Koska kuluttajat

haluavat välttää viruksen tartunnan, he vähentävät kulutustaan esimerkiksi käyttämällä paljon vähemmän sellaisia palveluja, jotka vaativat liikkumista. Goolsbee ja Syverson (2020) esittävät yhdysvaltalaisilta kuluttajilta kerätyn aineiston perusteella, että sulke-  
mistoimien vaikutus vähenevään taloudelliseen toimeliaisuuteen on paljon pienempi kuin kuluttajien päätökset omasta kulutuksestaan. Samaan tulemaan tulevat eri aineis-  
tolla Coibion, Gorodnichenko ja Weber (2020). Kasvanut epävarmuus tulevaisuudesta on saanut kuluttajat ”kiristämään vöitään”. Monille ihmisille työttömyyden uhka on pal-  
jon suurempi kuin ennen tietoisuutta pandemiasta ja sen leviämisestä. Valtiovarainmi-  
nisteriön ennusteessa (syksy 2020) yksityinen kulutus vuonna 2020 on 3,8 prosenttia  
pienempi kuin vuonna 2019.

**Kuvio 9. Yksityisen kulutuksen kehitys.**

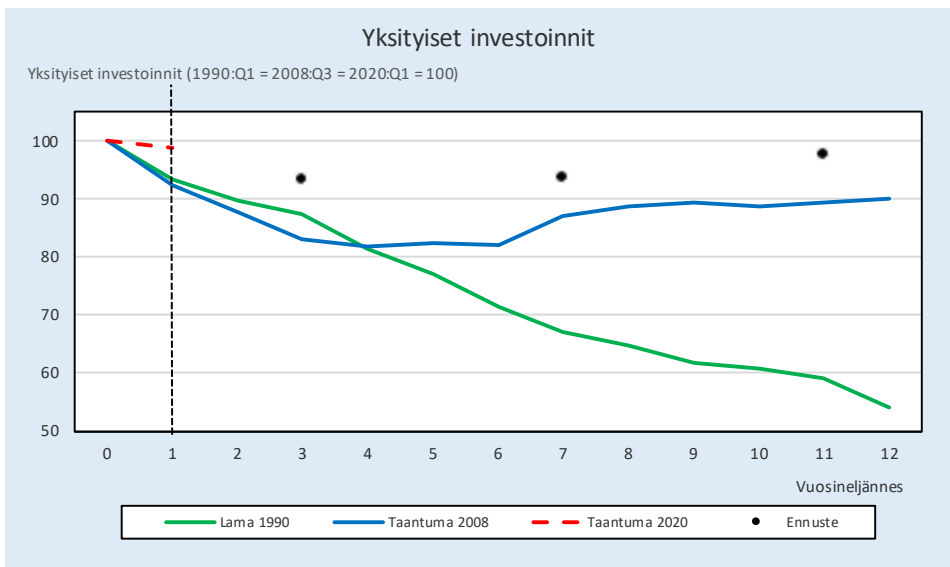


Kausitasoitettu ja työpäiväkorjattu sarja. Lähde: Neljännesvuositilinpito, Tilastokeskus.

Yksityiset investoinnit (Kuvio 10) sen sijaan eivät ole vähentyneet samaan tahtiin kuin finanssikriisissä. Nykyisessä tilanteessa hyvin matala korko ei ole este investoinneille, mutta tulevaisuuden epävarmuus sitä varmasti on. On mahdotonta sanoa, johtuuko melko vähäinen investointien lasku siitä, että yritykset odottavat koronaviruksen kesto-  
kestoltaan lyhyt. Valtiovarainministeriö toki ennustaa katsauksessaan (syksy 2020)

yksityisten investointien vähenevän vuonna 2020 7,6 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. On mahdollista, että keskuspankin ja esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön toimet helpottaa yritysten luototusta ovat vaikuttaneet myönteisesti investointien kehitykseen. Myös rakentamisen vahva suhdanne on kannatellut investointeja. Rakentamisen suhteen tilanne onkin varsin erilainen kuin finanssikriisin yhteydessä, missä rakentaminen supistui jyrkästi.

**Kuvio 10. Yksityiset investoinnit.**

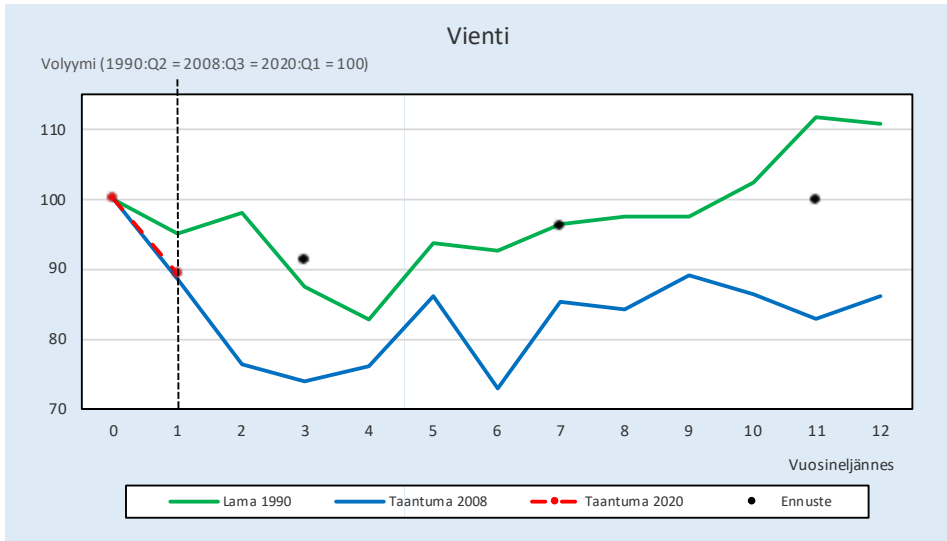


Kausitasoitettu ja työpäiväkorjattu sarja. Lähde: Neljännesvuositilinpito, Tilastokeskus.

Kuviosta 11 nähdään, että vienti on nykyisessä kriisissä kehittynyt lähes täysin samalla tavalla kuin finanssikriisissä. Ennustajien näkemysten mukaan vienti toipuisi nyt nopeammin, mutta tilanteen kehittyminen Suomen tärkeimmissä vientimaissa vaikuttaa asiaan oleellisesti. Valtiovarainministeriö ennustaa (syksy 2020) tavaroiden ja palveluiden viennin vähenevän vuonna 2020 12,5 prosenttia. Finanssikriisin jälkeen ongelma jäi juuri viennin pitkäaikainen hiipuminen, mihin vaikuttivat myös edellä

mainitut Suomen talouden kohtaamat epäsymmetriset shokit. Sen sijaan 1990-luvun lamassa vienti toipui rivakasti muun muassa devalvaatioiden vauhdittamana.

**Kuvio 11. Viennin kehitys.**

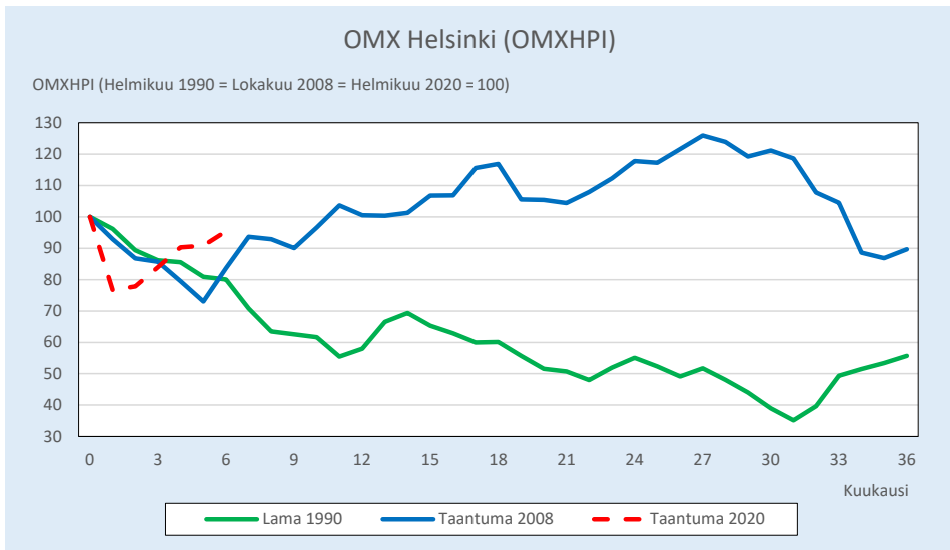


Tavaroiden ja palveluiden vienti, Kausitasoitettu ja työpäiväkorjattu sarja. Lähde: Neljännesvuositilinpito, Tilastokeskus.

Kuviosta 12 nähdään kehitys Helsingin pörssissä. Maaliskuussa oli erittäin voimakas lasku, josta on toivuttu kokonaan. Tilannetta voinee luonnehtia jopa perverssiksi. Elääkö pörssi omaa elämäänsä ilman juuri mitään yhteyttä reaalityöelämään? Sama kehitys on havaittavissa Yhdysvalloissa ja lähes kaikissa Euroopan maissa. Näyttää siltä, että koronakriisin vaikutus pörssiin kesti vain muutaman viikon. Toki kesän lopulla ja syksyn alussa pörssiin on ollut havaittavissa volatiliiteetin kasvua.

Kuluttajahintaindeksin kehityksestä nähtiin, että inflaatio ei ole vuosikausiin kiihtynyt juuri ollenkaan, vaikka keskuspankit ovat noudattaneet historiallisessa katsannossa hyvin löysää rahapolitiikkaa. Löysyys ja rahapolitiikan "uudet keinot" näkyvät osakkeiden hinnoissa, joissa näkyy selkeästi varallisuusesineiden inflaatio.

**Kuvio 12. Helsingin pörssin osakeindeksin kehitys.**



OMX Helsinki. Lähde: Nasdaq OMX Helsinki / Suomen Pankki: Helsingin pörssin osakeindeksit.

## 6. Aiempien kriisien heijastusvaikutukset yritystukipolitiikkaan

Edellä olleiden kuvioiden ja kriisien välisten erojen tarkastelun valossa luonnehdimme seuraavassa aiempien kriisien heijastusvaikutuksia yritystukipolitiikkaan. Kriisit ovat vakavia ja pitkäkestoisia talouden häiriötiloja, jotka muuttavat myös talouden rakenteita vaikuttaessaan muun muassa vienti- ja kotimarkkinasektoriin eri tavoin. Nämä muutokset voivat itsessään heijastua yritystukien rakenteeseen ainakin väliaikaisesti, kun kriisin välittömiä vaikutuksia pyritään torjumaan tilapäisillä tukitoimilla.

Kriisit myös kirittävät kirkastamaan talouden kasvustrategioita, jotta kriisin aikana syntyneitä taloudellisia menetyksiä ja julkisen talouden ongelmia pystytään kuromaan umpeen tulevan talouskasvun avulla. Yrityksille suunnatulla tuella ja sen kohdistamisella on yleensä varsin keskeinen rooli näissä strategiauudistuksissa ja politiikkamuutoksissa. Kriisit synnyttävät usein myös entistä vahvemman henkisen valmiuden muutoksille, kun poikkeusolot tekevät yksilöt, yritykset ja koko yhteiskunnan taipuvaisemmiksi muutoksille, joita normaalioloissa pidettäisiin tarpeettomina, liian riskialttiina tai radikaaleina.

1990-luvun lamaa voi pitää esimerkkinä kriisistä, joka selvästi edisti yritystukipolitiikan suunnanmuutosta. Taustalla vaikutti tuolloin sekä syvän laman aiheuttama ilmeinen tarve tulevien vuosien kasvun vahvistamiselle että myös valmistautuminen tulevaan EU-jäsenyyteen, mikä edellytti kilpailua vääristävien tukien selvää karsimista ja tukien kohdentamista investointeihin missä markkinoiden antamat kannustimet ovat kansantalouden kannalta riittämättömiä. 1990-luvun alussa keskeisenä ongelmana nähtiin talouden suljetun sektorin suuri koko suhteessa avoimen sektorin kokoon. Esimerkiksi Valtioneuvoston kanslian vuonna 1991 asettama ja lähinnä elinkeinoelämän edustajista koostuva ns. Voutilaisen komitea esitti tavoitteeksi teollisuuden volyymin kasvattamista puolitoistakertaseksi vuosikymmenen loppuun mennessä. Myös puolueiden tavoitteissa nousi esille talouden ”uusteollistaminen” (Ilmakunnas 1993).

Jääskeläinen (2001) on väitöskirjassaan tarkastellut kyseisen ajankohdan teollisuuspolitiikan muutosta, jonka keskeisenä manifestaationa voidaan pitää kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 1993 julkaisemaa Kansallista teollisuusstrategiaa. Uudessa ajattelutavassa huomiota suunnattiin teollisuuden toimintaympäristöön, verkostoihin, kilpailuun ja tuotannontekijöihin. Julkinen tuki tulisi suunnata kehittyneisiin tuotannontekijöihin kuten koulutukseen, tutkimukseen ja teknologiahankkeisiin. Aiemmalle perinteiselle teollisuuspolitiikalle sen sijaan tyypillisiä piirteitä olivat alueelliset ja teollisuusaloittaiset subventiot ja teollisuuden suora tukeminen. Väitöskirjan analyysin mukaan esitetty teollisuuspolitiikan suunnanmuutos ei syntynyt uutena oivalluksena, vaan politiikan muutosta vahvistuvan teknologiapolitiikan suuntaan oli valmisteltu jo eri mietinnöissä 1980-luvulla. Otollinen taloudellinen tilanne ja klusterianalyysi<sup>9</sup> uutena analyysivälineenä olivat tekijöitä, joita tarvittiin ajattelutavan läpiajamiseksi mietinnöistä käytännön politiikkavalmisteluun. Ajattelutavan muutos alkoi vaikuttaa 1990-luvulla siten, että yritysten aluetukimäärärahoja vähennettiin ja teknologiatukea lisättiin (Jääskeläinen 2001).

Finanssikriisi ei tulkintamme mukaan tuonut vastaavaa suunnanmuutosta yritystuki-  
kipolitiikkaan kuin mitä nähtiin 1990-luvun yhteydessä. Itse kriisin aikana korostuivat toimet rahoitusmarkkinoiden toiminnan takaamiseksi. Niihin kuuluivat toimet pankkien varainhankinnan takaamiseksi sekä valtion erityisrahoituksen toimet viennin ja pk-yritysten ravoituksen turvaamiseksi sekä valtion eläkerahaston yritystodistusten ostot (Hetemäki 2010). Myös vuonna 2010 toteutetulla työnantajien kansaneläkemaksun poistolla tähdättiin yritysten toiminnan helpottamiseen.

Tämäkin kriisi kuitenkin käynnisti keskustelun siitä, onko kysymyksessä talouden tilapäinen häiriö vai tuoko kriisi mukanaan pidempiaikaisia rakenteellisia muutoksia ja millainen on ns. uusi normaali kriisin jälkeen. SITRAn julkaisemassa laajassa asiantuntija-arviossa kriisin vaikutuksista saatiin johtopäätös, jonka mukaan Suomen talousstrategian peruselementit ovat kunnossa kriisin jälkeenkin (Rouvinen ja Ylä-Anttila 2010). Tulkinnan mukaan Suomessa oltiin 1990-luvun laman jälkeen johdonmukaisesti edistetty modernin kasvuteorian mukaista oikeaoppista strategiaa, jonka

---

9 Politiikan uusissa perusteluissa hyödynnettiin professori Michael Porterin töihin perustuvia klusterianalyysijä, joiden arvioitiin huomioivan yritysten ja toimialojen vuorovaikutuksen paremmin kuin perinteiset toimialatarkastelut. Klusteriajattelu omaksuttiin Suomessa sittemmin laajasti elinkeino- ja innovaatiopolitiikan lähtökohdaksi (Hämäläinen 2010). Sen pohjalta rakennettiin mm. alueellinen osaamiskeksusohjelma ja SHOKit, Strategisen huippuosaamisen keskittymät.

kulmakiviä ovat koulutus, tutkimus ja avoimuus kansainväliselle kilpailulle. Koska lähtökohdat ovat oikeat, tarvetta kasvustrategian isolle muutokselle ei pidetty tarpeellisena.

Muutostarvetta nähtiin kuitenkin syntyvän siitä, että Suomi on monien alojen ja yritysten osalta siirtynyt kiinnikurojan asemasta lähelle tuottavuuden ja teknologian globaalia eturintamaa. Sen vuoksi tarvitaan ”eturintapolitiikkaa”, missä korostuvat kokeilu, riskinotto, kilpailun edistäminen sekä luovan tuohon kannusteet. Perinteisen vanhoja talouden tukijalkoja vahvistavan klusteriajattelun rinnalle nähtiin tarvittavan radikaalimpia innovaatioita edistävää elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa, jossa julkisen vallan tehtävinä korostuvat mm. yhteiset innovaatioalustat ja eri toimijoiden välisen koordinaation parantaminen. Johtopäätöksenä oli myös se, että tällöin mikrorakenteiden muutos on todennäköisesti tärkein tuottavuuskasvun lähde kriisin jälkeen.

Toteutuneen kehityksen valossa ei näytä ilmeiseltä, että käytännön politiikkatoimissa tämä johtopäätös olisi ollut selkeänä ohjenuorana. Yritystukien muutokseen on sittemmin vaikuttaneet keskeisesti merkittävät tekijät, jotka ovat liittyneet enemmän talouden ja yhteiskunnan muihin tavoitteisiin kuin innovaatiopolitiikan sisältä lähteviin tavoitteisiin. Näitä tekijöitä ovat ainakin julkisen talouden kasvaneet velkaongelmat, ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyvät uudet tukitarpeet ja myös kustannuskilpailukyvyyn parantaminen lääkkeenä viennin pitkään jatkuneisiin ongelmiin. Tilaa taloutta uudistaville yritysueille on pyritty saamaan aikaiseksi useaan otteeseen karsimalla ”yritystukiviidakkoa”, mutta vanhojen tukien karsiminen on osoittautunut vaikeaksi (Yritystukien tutkimusjaosto 2020).

Yhtäältä tätä karsimisen vaikeutta selittänee se, että eri intressiryhmillä on erilaisia käsityksiä yritystukien ja laajemmin elinkeinopolitiikan viimekätisestä tarkoituksesta. Näkemykset eroavat sen suhteen, missä määrin tuen perusteina pitäisi olla olemassa olevien yritysten ja toimialojen tukeminen ja missä määrin tulisi huomioida myös vaikutukset kilpailijoihin, markkinoiden toimintaan ja uuden liiketoiminnan synnyttämiseen. Yhteiskunnallisessa keskustelussa näitä eri näkökulmia painottavia ajattelutapoja on kuvattu pro business ja pro market –malleiksi (Maliranta 2017). Talouskriisit nostavat tämän jaon esiin, koska silloin korostuu pyrkimys auttaa olemassa olevia yrityksiä selviämään pahimman yli. Kriisin pitkittyminen puolestaan nostaa jossain vaiheessa esiin kysymyksen tarpeesta arvioida tilannetta enemmän uuden liiketoiminnan näkökulmasta.



## 7. Yritystuet: Pitkän aikavälin perspektiivi

Akuutin pandemiavaiheen loputtua yritystukien tehtävä tilapäisistä likviditeettiongelmistä kärsivien yritysten ja toimialojen pelastajana loppuu. Valtion kasvava velanotto korostaa tätä näkökulmaa. EU-tasolla COVID-19 pandemiasta johtuvat poikkeukset valtiontukisääntöjen soveltamisessa ovat tilapäisiä<sup>10</sup> ja odotusarvo on että tukitoiminnan reunaehdot normalisoituvat tämän vaiheen loputtua. Tämän vaiheen jälkeen korostuvat yritysten ja toimialojen omat aloitteet ja panostukset tuotantokapasiteetin kehittämiseen. Joitakin valittuja tukimuotoja, esimerkiksi t&k-tuet, lukuun ottamatta yritystuilla on, ja kuuluukin olla, hyvin rajattu rooli yritystoiminnan pelastajana ja kehittäjänä.

Yritystuet voivat omalta osaltaan sementoida vanhentuneita yritys- ja toimialarakenteita ja pahentaa zombie-yritysten ongelmaa. Ongelma on, että likviditeetikriisin ratkaisemiseksi myönnettyt tuet eivät kannusta yrityksiä kehittämään toimintaansa ja tuotantonsa, mikä voi estää tai hidastaa yritysten ja toimialojen tehokkuuskehitystä. COVID-19 kriisi ei ole mikään poikkeus tässä suhteessa. Itse asiassa COVID – 19 kriisi on omalta osaltaan aiheuttanut myös pysyviä muutoksia talouteen, esimerkiksi kulluttajien käyttäytymisen tai komponenttien kansainvälisten toimitusketjujen osalta, mikä puolestaan entisestään kiristää vaatimuksia talouden kyvystä uusiutua ja kehittyä.

Yritystukien osalta on siis pitkällä tähtäimellä korostettava niiden roolia yritysten ja niiden tuotannon kehittäjänä pikemmin kuin olemassa olevien yritysrakenteiden ja työllisyyden ylläpitäjänä, kuten Padilla ja Petit (2020) ovat korostaneet kommentteissa COVID-19 kriisistä kilpailupoliittisesta perspektiivistä. He tähdentävätkin COVID-19 kriisin potentiaalia myötävaikuttamaan eurooppalaisen talouselämän ja tuotantokoneiston rakenteellisen kehityksen käynnistäjänä.

---

<sup>10</sup> EU:n tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi COVID-19-epidemiassa ovat Komission 13. lokakuuta 2020 annetun tiedonannon mukaan voimassa pääosin 30. kesäkuuta 2021 asti.

Globaalissa perspektiivissä tuottavuuden hidaskasvu on tunnusomaista Suomelle, ja Euroopan Unionin maille yleisemminkin. Nojautuen havaintoihin vuosilta 2000–2014 Anderton, Di Lupidio ja Jarmulski (2019) osoittavat, että EU-maissa toimialat ovat melko stabiileja siinä mielessä, että markkinoille tulo ja sieltä poistuminen on vähäistä. Tämän tutkimuksen mukaan vähäinen markkinadynamiikka, jota on mitattu alhaisilla markkinoille tulon ja markkinoilta poistumisen asteilla, on yksi selittävä tekijä heikolle tuottavuuskehitykselle EU-maissa. Tämän lisäksi monet havainnot tukevat näkemystä, että EU-maiden yritykset ovat laajasti tippuneet teknologisesta eturintamasta monilla dynaamisilla toimialoilla, joilla ns. ”superstar”-yrityksiä johdetaan tyyppillisesti joko Yhdysvalloista tai Aasiasta käsin.<sup>11</sup>

Nämä havainnot eivät missään nimessä tarkoita, etteikö valituilla yritystutkimusmuodoilla olisi tärkeä rooli talouden uusiutumisen tukijana. Mutta suhteessa yksityisten yritysten investointeihin yritystutkimusten rooli on enemmän täydentävä kuin käynnistävä. Yritystutkimuksia kannattaa kohdistaa nimenomaan toimialoihin ja toimintoihin, missä markkinoiden antamat kannustimet investointeihin ovat kiistämättä riittämättömät kansantalouden kannalta. Etenkin t&k-menojen tukia voidaan pitää taloudellisesti kestävimpinä yritystutkimusten muotoina kuten Yritystutkimusten tutkimusjaosto korostaa raportissaan vuonna 2020 (Yritystutkimusten tutkimusjaosto 2020). Tässä mielessä havainto, että Suomessa kansantalouden t&k -menot suhteessa kokonaistuotantoon ovat viime vuosikymmenellä olleet laskusuunnassa aivan viime vuosiin asti, vaikuttaa antavan erityiset vahvat perusteet tämän tutkimuksen puolesta.

On selvää, että nopeasti kasvanut velkaantuminen alkuvuonna 2020 rajoittaa valtioiden mahdollisuuksia kohdentaa varoja yritystutkimukseen lähitulevaisuudessa niin Suomessa kuin EU-maissa laajemmin. Näin ollen olisi tärkeää täydentää perinteisiä yritystutkimustoimenpiteitä sellaisilla tutkimusmuodoilla, jotka eivät suoranaisesti rasita valtion budjettia ja samalla kehittävätkin yritys- ja tuotantorakenteiden uudistumista. Kaiken kaikkiaan yritystutkimusten kehitys kuuluisi perustua systemaattiseen analyysiin siitä, miten ne vaikuttavat kilpailuun sekä miten ne täydentävät muita teknologia- ja teollisuuspoliittisia toimenpiteitä.

---

11 ”Superstar”-yritysten merkitys tunnustetaan myös makrotasolla; ks. Autor, Dorn, Katz, Patterson ja Reenen (2020). Gutierrez ja Philippon (2020) tosin argumentoivat, että todella isojen yritysten vaikutus Yhdysvaltain tuottavuuden kasvuun vuoden 2000 jälkeen on pienentynyt merkittävästi.

Padillan ja Petit'in mukaan (2020) mukaan yksi askel yritys- ja tuotantorakenteiden tehostamiseen voisi olla madaltaa hyväksymiskynnystä sellaisille fuusioille ja yritys-kaupoille, jotka selkeästi lisäävät tehokkuutta. Perinteisen lähestymistavan mukaan horisontaaliset yrityskaupat lisäävät relevanttien markkinoiden keskittymisastetta, mistä syntyy haasteita kilpailulle ja sitä kautta hyvinvoinnille. Yrityskauppojen kautta potentiaalisesti syntyvä ja paraneva tehokkuus voi puolestaan edistää hyvinvointia. Hyvinvoinnin kannalta ei ole välttämättä kysymys ainoastaan relevanteilla markkinoilla toimivien yritysten lukumäärästä, vaan relevanteilla markkinoilla toimivien tehokkaiden yritysten lukumäärästä. Tämä olisi erityisen tärkeä kehitys vientimarkkinoilla, jossa globaali kilpailu on kiristynyt koronakriisin seurauksena.

Panostus tehokkuutta synnyttäviin ja levittäviin yrityskauppoihin johtaisi automaattisesti dynaamisten markkinoiden tehokkaampaan toimintaan, mikä olisi edullista Suomen kaltaiselle taloudelle. Mutta tällainen politiikka tukisi tuottavuus- ja tehokkuuskehitystä ainoastaan, jos yrityskauppalvonta pystyy tarkasti separoimaan tehokkuutta lisäävät yrityskaupat niistä, jotka vain kasvattavat markkinavoimaa. Ja politiikan soveltaminen tapahtuisi tapaus- ja toimialakohtaisen implementaation kautta. On syytä korostaa, että Padillan and Petit'in (2020) ehdotus ei tarkoita yrityskauppalvonnasta pehmentämistä vaan nimenomaan yrityskauppojen kilpailuvaikutusten täsmällisempää arviointia, jotta nimenomaan tehokkuutta edistävät toimialajärjestelyt toteutuisivat.

Sinänsä COVID-19 kriisi on kohdellut toimialoja hyvin asymmetrisesti sikäli, että kriisillä on ollut kohtalaisen vähäisiä vaikutuksia teollisuustuotantoon, kun taas vaikutukset ovat olleet huomattavia tietyillä palvelualoilla, ja etenkin sulkemistoimien kohteena olevien toimialojen osalta. Toimialoilla, joihin COVID-19 kriisi on iskenyt erityisen kovaa, yrityskauppoja koskevalle ns. "failing firm"-lähestymistavalle voisi soveltuvien osin olla taloudellisia perusteita. "Failing firm defense"-ajatus perustuu siihen, että yrityskauppa (tai fuusio) olisi tapauskohtaisesti perusteltu tilanteessa, missä hankinnan kohteena oleva toinen yritys joutuisi jättämään markkinan kyseisen yrityskaupan jäädessä toteutumatta. Siinä tapauksessa kilpailuvaikutukset olisivat haitallisia myös ilman kyseistä yrityskauppaa ja sen lisäksi pääomaa (sekä reaali-pääomaa että inhimillistä pääomaa) saattaisi tuhoutua enemmän ilman yrityskauppaa, koska kyseistä pääomaa pystytään paremmin pelastamaan yrityskaupan toteutuessa. Keskeisiä kysymyksiä ovat: Onko yhteiskunnan kannalta parempi, että eloon jääneen yrityksen markkinavoima kasvaa yrityskaupan seurauksena verrattuna siihen, että markkinoilta poistuvan yrityksen reaali- ja inhimillinen pääoma joko tuhoutuvat tai

siirtyvät toiselle toimialalle? Vai onko realistia mahdollisuuksia siihen, että kyseinen pääoma houkuttelisi uutta markkinoille tuloa?

Fumagalli, Motta ja Peitz (2020) suhtautuvat kriittisesti yrityskauppavalvonnan löysäämiseksi COVID-19 kriisin vanavedessä. Heidän keskeinen argumenttinsa on seuraava. Mikäli toteutettu yrityskauppa ei edistäkään tuottavuutta ja tehokkuutta odotetulla tavalla, tuotemarkkinoilla tapahtuvat negatiiviset kilpailuvaikutukset ovat pysyviä tai ainakin vaikutuksiltaan pitkäkestoisia. Tämä olisi erityisen painava näkökulma niiden toimialojen kohdalla missä pandemian vaikutukset ovat ajallisesti hyvin rajallisia.

Kaiken kaikkiaan yritystukien säännöstö ja yrityskauppavalvonta ovat kilpailulainsäädännössä täydentäviä instrumentteja, joiden tavoitteena on niin toimialojen tehokkuuden kuin yhteiskunnan hyvinvoinnin edistäminen. Kuten Fumagalli, Motta ja Peitzkin (2020) korostavat, yrityskauppavalvonta, ja siihen liittyvä implementointi, on EU-tason kysymys, koska sillä on ulkoisvaikutuksia samalla tavalla kuin yritystukijärjestelmälläkin.

Akuutin koronakriisin aikana yritystukitoimenpiteet ovat tyypillisesti kohdistuneet yrityksiin yleisesti tai valittuihin toimialoihin kokonaisuudessaan. Tässä mielessä toteutettu tukipolitiikka aiheuttaa kilpailun kannalta vähemmän vääristymiä kuin yrityskohtaisesti suunnattu tukipolitiikka. Silti akuutin kriisin vanavedessä esiintyy hätähuutoja tiettyjen toimialojen tai yksittäisten yritysten pelastamisesta julkisin varoin. Tällöin on ensisijaisen keskeistä, että tukipolitiikka perustuu seikkaperäiseen ja täsmälliseen analyysiin siitä onko kyseessä tilapäisiä likviditeettihaasteita vai rakenteellisia ongelmia syntyneessä, ja mahdollisesti muuttuneessa, talouden tasapainossa koronakriisin jälkeisessä maailmassa.

Akuutin koronakriisivaiheen mittavat yritystukipaketit ovat toimineet tärkeänä instrumenttina monen rakenteellisesti elinvoimaisen yrityksen, etenkin pienyrityksen, pelastajana. Voidaan katsoa, että tämä on ollut ilmentymä laajamittaisesta ja hyvin perustellusta kollektiivisesta riskien jaosta koko kansantalouden kannalta. Mutta, tällainen julkinen väliintulo saattaa helposti myös muokata yritysten odotuksia tulevaisuudesta, ja johtaa riskien alihinnoitteluun mikä voisi siinä tapauksessa edistää taloudellista epävakautta. Kaiken kaikkiaan, siirtyminen pois akuutista kriisivaiheesta tarkoittaa, että laajamittainen kollektiivisen riskien jaon vaihe loppuu ja että yritystukipolitiikka perustuu toimiala-, yritys- ja projektikohtaisiin rakenteellisiin kehitystekijöihin.

## Lähteet

- Anderton, R., B. Di Ludidio and B. Jarmulska (2019): Product Market Regulation, Business Churning and Productivity: Evidence from the European Union Countries. ECB Working Paper No. 2332, November 2019.
- Autor, D., D. Dorn, L.F. Katz, C. Patterson ja J.V. Reenen (2020): The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms. *Quarterly Journal of Economics* 135 (2020), 645-709.
- Baldwin, R. (2020): Hysteresis in Globalization: What will COVID have wrought. Liite 3 Vihriälän työryhmän raporttiin. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:13. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162224/VN\\_2020\\_13\\_Liite3\\_Baldwin\\_kaannos.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162224/VN_2020_13_Liite3_Baldwin_kaannos.pdf).
- Baqae, D. and E. Farhi (2020): Supply and Demand in Disaggregated Keynesian Economies with an Application to the Covid-19 Crisis. NBER working paper 27152. May 2020.
- Barrero J.M., N. Bloom and S.J. Davis (2020): Covid-19 is also a Reallocation Shock. NBER working paper 27137. May 2020.
- Bloom, D.E., M. Kuhn ja K. Prettner (2020): Modern Infectious Diseases: Macroeconomic Impacts and Policy Responses. NBER working paper 27757. August 2020.
- Céspedes, L.F., R. Chang ja A. Velasco (2020): The Macroeconomics of a Pandemic: A Minimalist Model. NBER working paper 27228. May 2020.
- Coibion, O., Y. Gorodnichenko ja M. Weber (2020): The Cost of the Covid-19 Crisis: Lockdowns, Macroeconomic Expectations, and Consumer Spending. NBER working paper 27141. May 2020.
- Cutter, C. and P. Thomas (2020): Looking for a Job. Big Tech is Still Hiring. *Wall Street Journal* April 14, 2020 9.57 am ET.
- Fumagalli, C., M. Motta ja M. Peitz (2020). Which Role for State Aid and Merger Control during and after the Covid Crisis? *Journal of European Competition Law & Practice*, forthcoming.
- Goolsbee, A. ja C. Syverson (2020): Fear, Lockdown, and Diversion: Comparing Drivers of Pandemic Economic Decline 2020. NBER working paper 27432. June 2020.
- Guerrieri, Lorenzoni, Straub and Werning (2020): Macroeconomic Implications of Covid-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages? NBER working paper 26918. April 2020.
- Gutierrez, G. ja T. Philippon (2020): Fading Stars? NBER working paper 25529. January 2019.
- Hetemäki, M. (2010): Nykyisen talouskriisin erityispiirteet ja talouspolitiikan mahdollisuudet. Työpoliittinen aikakauskirja 1/2010.
- Hämäläinen, T. (2010): Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan uudistamistarpeet. Teoksessa Rouvinen ja Ylä-Anttila (toim.): Kriisin jälkeen. SITRA.
- Ilmakunnas, S. (1993): Valtion tehtävät ja puolueiden uudet talouspoliittiset ohjelmat. *Politiikka* 2/1993.
- Jorda, O., S.R. Singh ja A.M. Taylor (2020): Longer-Run Consequences of Pandemics. NBER working paper 26934. April 2020.
- Jääskeläinen, J. (2001): Klusteri tieteen ja politiikan välissä. Teollisuuspolitiikasta yhteiskuntapolitiikkaan. ETLA Sarja A 33.
- Krueger, D., H. Uhlig and T. Xie (2020): Macroeconomic Dynamics and Reallocation in an Epidemic. NBER working paper 27047. April 2020.
- Maliranta, M. (2017): Markkinatalouden pro-teesit. Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö. Julkaisusarja 6.
- Petit, N. ja J. Padilla (2020): Competition Policy and the Covid-19 Opportunity. *Concurrences* No 2-2020, 1-5.
- Porter, M. (1991): *Kansakuntien kilpailuetu*. Otava: Helsinki.
- Reinhart, C. ja K.S. Rogoff (2009): *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.
- Reinhart, C. ja V. Reinhart (2020): The Pandemic Depression. *The Global Economy Will Never Be the Same*. *Foreign Affairs* 99, 5, 84-95.

- Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (2010): Mistä olikaan kysymys? Johdanto ja yhteenveto. Teoksessa Rouvinen ja Ylä-Anttila (toim.): Kriisin jälkeen. SITRA.
- Secura, A. and A. Villacorta (2020): Policies to Support Firms in a Lockdown: A Peckingorder. CEPR discussion papers 14838. June 2020.
- Stock, J. (2020): Summary of the state of economic research on COVID-19. In Bulletin on Retirement and Disability No. 3, 2020. NBER.
- Suomen Pankki (2020a): Suomen Talouden väliennuste, syyskuu 2020. Taantumaa seuraa hidas toipuminen. Eurojalous.fi 14.9.2020 klo11.00.
- Suomen Pankki (2020b): Kansainvälisen talouden hauras elpyminen koronakriisistä on käynnistynyt. Eurojalous.fi 17.9.2020 klo11.00.
- Tilastokeskus (2020): Neljännesvuositilinpito 2020. 2. vuosineljännes. Helsinki 28.8.2020.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2020): Korona tilannekuva 5.10.2020.
- Valtiovarainministeriö (2020): Taloudellinen katsaus. Kesä 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:55.
- Valtiovarainministeriö (2020): Taloudellinen katsaus. Syksy 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:70.
- Vihriälä, V., B. Holmström, S. Korkman ja R. Uusitalo (2020): Talouspolitiikan strategia koronakriisissä. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:13.
- Wheelock, D. C. (2020): Comparing the COVID-19 Recession with the Great Depression. Economic Synopses, No. 39, 2020. Federal Reserve Bank of St Louis. <https://doi.org/10.20955/es.2020.39>.
- Yritystukien tutkimusjaosto (2020): Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2020. TEM julkaisuja. Yritykset 2020:20.

## Liite 1 Kahden periodin malli

Kokonaiskysyntä kahden periodin mallissa.

Tarkastellaan kahden periodin mallia, jossa on nykyhetki ja tulevaisuus.

Taloudenpitäjät maksimoivat seuraavaa hyötyfunktioita:

$$(A1) \max_{\{c_1, c_2, m\}} u(c_1) + \beta u(c_2) \quad \text{budjettirajoituksilla}$$

$$(A2i) = w_1 h_1 \text{ ja } (A2ii) p_2 c_2 = w_2 h_2 + (1 + i)m.$$

Edellä  $p_1$  ( $p_2$ ) on nykyhetken hinta (tuleva hinta),  $w_1$  ( $w_2$ ) nykyhetken palkka (tuleva palkka),  $1+i$  nimellinen korkotekijä,  $\beta$  ( $=1/(1+\text{aikapreferenssin aste})$ ) diskonttaustekijä ja  $m$  säästöt euroissa. Ongelma johtaa seuraavaan maksimille välttämättömään Eulerin ehtoon

$$(A3) u'(c_1) = \beta \frac{(1+i)p_1}{p_2} u'(c_2).$$

Oletetaan seuraavaksi periodeittaisen hyötyfunktion olevan vakiojoustoista muotoa:

$$(A4) u(c) = \frac{c^{1-\frac{1}{\rho}}}{1-\frac{1}{\rho}}.$$

$p$  on intertemporaalinen substituutiojousto, jolle pätee: ja . Sijoittamalla funktio (A4) Eulerin ehtoon saadaan

$$(A5) c_1^{-\frac{1}{\rho}} = \beta \frac{(1+i)p_1}{p_2} c_2^{-\frac{1}{\rho}}.$$

Ajatellaan, että kulutus on kansantalouden arvonlisä eli bruttokansantuote, jolloin  $c_1 = y_1$  ja  $c_2 = y_2$  .

Siten saadaan (A5):stä

$$(A6) y_1 = \beta^{-\rho} \left( \frac{(1+i)p_1}{p_2} \right)^{-\rho} y_2;$$

Logaritmisesti linearisoimalla (A6) ja kokonaisdifferentioimalla logaritmoitujen muuttujien suhteen saadaan

$$(A7) d \ln y_1 = -\rho \ln p_1 - \rho [d \ln \beta + d \ln(1+i) - d \ln p_2] + d \ln y_2.$$

Näin ollen nähdään, että kokonaiskysyntäkäyrä tällä periodilla on saman periodin hintatason laskeva funktio. Kulmakerroin riippuu substituutiojouston suuruudesta. Lisäksi nähdään, että kysyntäkäyrä siirtyy oikealle ja ylöspäin (positiivinen kysyntä-sokki), jos nimellinen korkotaso laskee, diskonttaustekijä pienenee sekä tuleva hinta-taso tai tuotanto kasvavat.

## Liite 2 Tukipäätökset

### Koronatukipaketti

Suomen ensimmäinen koronatukipaketti esiteltiin 20.3.2020. Alun perin arvioitiin paketin olevan 15 miljardin euron tukipaketti, mutta osa tuki-instrumenteista sai lisää rahoitusta lisätalousarvioissa esim. Business Finlandin koronahäiriötuet. Tämän paperin viimeisellä sivulla on taulukko koronayritystuista (ks. taulukko 1). Osa tiedoista voi olla vanhentuneita tai puutteellisia julkaisuhetkellä. Ensimmäinen koronatukipaketin sisältö on esitetty kokonaisuudessaan (kaikki ei ole ”yritystukea”):

1. **Työeläkemaksua alennetaan 2,6 prosenttiyksikköä.** Se toteutetaan mahdollisimman nopeasti ja on voimassa 2020 loppuun. Se keventää yritysten maksulaskua 910 miljoonaa euroa (VM:n arvioitu kustannus valtiolle 1500 miljoonaa). Työeläkeyhtiöt voi-vat pidentää työeläkemaksujen ja yrittäjän eläkevakuutusmaksujen maksuaikaa kolmeen kuukauteen. Eläkeyhtiöt pidättäytyvät asiakashyvitysten maksamisesta siltä ajalta, kun alennetaan työnantajien eläkemaksuja.
2. **Valtion omistaman erityisrahoitusyhtiö Finnveran (+7,8 mrd. valtuuden korotus) takausvaltuuksia nostetaan 4,2 miljardista eurosta 12 miljardiin euroon.** Finnveran rahoitusvaltuudesta oli käytetty noin 2 miljardia euroa, joten valtuuden korotus mahdollistaa 10 miljardin euron lisärahoituksen yrityksille. Lisäksi valtion Finnveralle maksama luotto- ja takaustappioiden korvausosuus nousee 50 prosentista 80 prosenttiin. Finnveran 10 miljardin rahoituksen volyymin nosto ei ole kokonaisuudessaan EU-valtiontuki mielessä yritystukea, koska se on pääosin markkinaehtoista rahoitusta. EU komissio hyväksyi 20.4.2020 Finnveran 2 miljardin euron valtiontukiohjelman, jossa voidaan myöntää koronan takia taloudellisiin vaikeuksiin joutuneille yrityksille lainaa ja takauksia. Valtiontukimuo-toisessa takauksessa takausaste on 90 prosenttia.
3. **Business Finlandin liiketoiminnan kehittämisavustukset häiriötilanteessa nopeisiin yrityksiä tukeviin toimiin.** Business Finlandin valtuutta korotettiin lopulta yhteensä 980 miljoonaan euroon.



4. **Työttömyysturvan omavastuupäivät** (5) poistetaan lomautuksissa ja irtisanomistilanteissa. Työttömyysturvan piiriin pääsee heti. Työssäoloehto lyhennetään ja työttömyysturvan omavastuu-aika poistuu. Toimista koitui alun perin arviolta 106 miljoonan euron kustannukset valtiolle, mutta toimia jatkettiin vuoden loppuun asti (ks. LTA4 osio). Suomen hallitus on esittänyt, että väliaikaisia lakimuutoksia jatketaan 31.12.2020 asti. Alun perin väliaikaisten lakimuutosten piti päättyä 6.7.2020.
5. **Lomautuspäätökset nopeutuvat.** Ilmoitusaika lyhenee 14 päivästä viiteen päivään. Lomautusoikeus laajennetaan koskemaan myös määräaikaisia työntekijöitä.
6. **Yrittäjien ja freelancereiden työttömyysturva varmistetaan.** Työttömyysturvan saaminen ei edellytä yrityksen lopettamista. Kustannus arviolta 160 miljoonaa euroa.
7. Lentoyhtiö **Finnairille** 600 miljoonan euron takaus.
8. **Tartuntatautien valvontaan** ehdotettiin 26 miljoonan euron lisäystä. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen toimintamenoihin ehdotettiin yhteensä 12,8 miljoonan euron lisämäärärahaa koronaviruksesta aiheutuviin menoihin. (ei yritystukea).
9. **Poliisille** ehdotettiin 5,6 miljoonan euron lisäystä koronavirusepidemiatilanteesta aiheutuviin lisämenoihin. (ei yritystukea).
10. **Poikkeusoloihin liittyviin** ennalta määrältään yksilöimättömiin menoihin ehdotetaan 200 miljoonaa euroa (ei yritystukea).

Lisäksi muita koronatukitoimia olivat:

- Yrityksille helpotuksia verojen maksujärjestelyihin. Verohallinto keventää maksujärjestelyjen ehtoja, ja valtiovarainministeriö valmistelee alempaa viivästyskorkoa (viivästyskoron alennus 2,5 %:iin) maksujärjestelyyn kuuluville veroille. Maksujärjestelyssä olevien verojen viivästyskorkoa ehdotetaan alennettavaksi seitsemästä prosentista neljään prosenttiin. Muutokset ovat määräaikaisia. Arvioitu kustannus 900 miljoonaa euroa.
- **Talous- ja energianeuvonta** yrityksille, kustannus 1,5 miljoonaa euroa.

- **Suomen Pankki: Yritysrahoituksen turvaaminen**, vakuudeton laina pankin kautta  
– Yritystodistukset +1 mrd.€. Suomen Pankki on päättänyt ostaa markkinoilta yrityslainoja, joilla se pyrkii turvaamaan yrityksen rahoituksen. Se käyttää enintään 1 mrd.€ yritystodistuksiin. *Ei katsota yritystueksi, markkinaehtoista rahoitusta.*
- **Valtion eläkerahasto: Yritystodistukset** +1 mrd.€. Valtion eläkerahasto (VER) ohjattu määräajaksi lisäämään sijoituksia suomalaisten yritysten yritystodistuksiin. Toimen mittaluokka 1 mrd. euroa. *Ei katsota yritystueksi, markkinaehtoista rahoitusta.*
- **Suomen Teollisuussijoitus:** vakautusrahoitus keskisuurille yrityksille yhteensä 400 M€. Tesi sijoittaa vakautusohjelmasta koronaviruksen vuoksi äkillisiin ja tilapäisiin vaikeuksiin joutuneisiin keskisuuriin yrityksiin, joilla on edellytykset selvitä taloudellisista ongelmista lisärahoituksen avulla. Ohjelman koko 150 miljoonaa euroa (LTA2). Valtion pääomasijoitusyhtiö Tesi käynnistää Venture Bridge -sijoitusohjelman kan-sainvälistä kasvua hakeville teknologiayrityksille, jotka hakevat lähitulevaisuudessa seuraavaa, suurempaa sijoituskierrosta. Ohjelman koko 250 miljoonaa euroa (LTA4). *Ei katsota yritystueksi, markkinaehtoista rahoitusta.*
- **Covid-19 epidemian torjuntaan tarkoitetuille tavaroille** määräaikainen nollaverokanta (alv). Lakia sovelletaan 30 päivänä tammikuuta 2020 tai sen jälkeen mutta viimeistään 31 päivänä lokakuuta 2020 tapahtuvaan tavarantoimitukseen, maahantuontiin ja yhteisöhankintaan.

## Lisätalousarviot

Edellä mainittua pakettia täydennettiin seitsemällä eri lisätalousarviolla vielä vuoden 2020 aikana (ks. kuvio 1). Lisäksi eri ministeriöt esittivät uusia tukia yrityksille.

Alla on lista ensimmäistä tukipakettia seuranneista uusista yritystuki-instrumenteista ja vanhojen tukien valtuuslisäyksistä.

### Toinen lisätalousarvio 9.4.2020

- **ELY-keskukset kehittämishankkeet** pk-yrityksille valtuuden lisäys 200 miljoonaa euroa. ELY:jen koronarahoitus ei varsinaisesti ole uusi avustus vaan siihen sovelletaan yrityksen kehittämisavustusta koskevaa lakia.
- **Business Finlandin** avustusvaltuuksia yritysten tukemiseen korotetaan 100 miljoonalla eurolla.

- **Business Finlandin TKI-lainavaltuuden** 300 miljoonan euron lisäys (2020 II LTA) on tarkoitettu erityisesti pk-yritysten kehitystoiminnan turvaamiseksi koronavirusepidemian aiheuttamassa tilanteessa.
- **Yksinyrittäjien tuki** 250 miljoonaa euroa. Avustus myönnetään kunnille myönnettäväksi edelleen kokonaan yksinyrittäjille, joita on arvioitu olevan noin 176 000.
- **Maaseudun yritystoimintaa harjoittaville yrityksille** 30 miljoonaa euroa ja kalatalouden yritystoimintaa harjoittaville yrityksille 10 miljoonaa euroa väliaikaisena tukena koronavirusepidemian kielteisten vaikutusten ehkäisemiseen ja hallittuun poikkeustilanteeseen sopeutumiseen.
- Valtion **takausohjelmasta** yhteensä enintään 600 miljoonan euron takauksia **varustamoyhtiöille**.
- Avustukset **kulttuurialan toimijoille**, tapahtumajärjestäjille ja urheiluseuroille n. 22,2 miljoonaa euroa.
- Takaukset **maatilayrittäjille** 15 miljoonaa.

#### Hallituksen kolmas lisätalousarvio 8.5.2020

- **Tuki ravintola-alan yrityksille** 171 miljoonaa. Kustannusarviot ”uudelleentyöllistämisen tuki” 40 M€ ja ”hyvitys toiminnan rajoittamisesta” 83 M€. Määrärahaa korotettiin alkuperäisestä 143 miljoonasta 171 miljoonaan euroon.
- Valtion **Finnairin pääomittaminen** 700 miljoonalla eurolla.
- **Starttirahan** enimmäiskesto pidennettäisiin 12 kuukaudesta 18 kuukauteen. Kustannusvaikutus arviolta 10 miljoonaa euroa.

#### Hallituksen neljäs lisätalousarvio 5.6.2020

- **Kustannustuki** 300 miljoonaa euroa. Tuki on tarkoitettu yrityksen kiinteisiin kuluihin ja vaikeasti sopeutettaviin palkkakustannuksiin, joiden korvaustasot tarkennetaan valmistelun edetessä.
- **Työttömyysturvan omavastuuajan poistaminen** (5 päivää) ja **työssäoloehdon lyhentämisen** (”Työttömyysturvalakiin, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin ja työttömyyskassalakiin tehtyjen väliaikaisten muutosten voimassaolon”) jatkamista siten, että ne olisivat voimassa vuoden 2020 loppuun.
- **Laivanrakennuksen** innovaatiotukeen 20,75 miljoonan euron valtuus.
- **Energiatukeen** 20 miljoonaa euroa lisää.
- **Tuki journalismille** 5 miljoonaa.
- **Lentoliikenteen valvontamaksujen** maksujoustot, maksuajan pidennys puolella vuodella (laina 5,7 milj. €.)

- Avustus **lasti- ja matkustaja-alusvarustamojen liikennöintiin** (määrärahan lisäys 24,8 milj. euroa).
- **Business Finlandin** avustusvaltuuksia korotetaan 180 miljoonalla eurolla kohdennettavaksi koronaviruksesta johtuvien tuotantoketjun häiriöiden korjaamiseen suunnattaviin toimenpiteisiin.
- **Business Finlandin** Veturiyrityskampanja 60 miljoonaa euroa.
- **Business Finlandin** rahoitus yritysten, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kumppanuusmallin pilotointiin 15 miljoonaa euroa.
- **Sähkölatausasemaverkoston laajentaminen** 1 miljoonaa euroa.

#### Hallituksen viides lisätalousarvio 3.9.2020

- **Maa- ja puutarhatalouden** sekä **maaseudun yritysten kustannuksia** korvaavien avustuksien täydentämiseen ehdotetaan 30 miljoonaa euroa.

#### Hallituksen kuudes lisätalousarvio 24.9.2020

- Ei sisällä yritystukiin kohdistuvia kirjauksia.

#### Hallituksen seitsemäs lisätalousarvio 29.10.2020

- Yritysten määräaikaisen **kustannustuen toisen hakukierroksen** toteuttamiseen 410 miljoonaa euroa. Käytössä on yhteensä 550 miljoonaa euroa, koska kustannustuen ensimmäiseltä hakukierrokselta käyttämättä määrärahoja 140 miljoonaa euroa.
- **Taiteen ja kulttuurin alan** tulonmenetysten kompensoimiseen ja jatkuvuuden turvaamiseen 23 miljoonaa euroa. Taiteen edistämiskeskukselle 7 miljoonaa euroa jaettavaksi apurahoina taiteen ja kulttuurin alan henkilöille ja toimijoille.
- **Työttömyysturvan väliaikaisten muutosten jatkaminen** ajalle 1.11.–31.12. sekä yrittäjien työttömyyskassan omarahoitusosuuden väliaikainen vähentäminen lisäävät kustannuksia yhteensä 8,9 miljoonalla eurolla.

**Taulukko 1. Taulukko 1. Suomen ”koronayritystuet” (EU-valtiontuet, lainat, takaukset ja verotuet sekä muut tuet) miljoonissa euroissa.**

<b>Avustukset (valtuus)</b>	
Business Finlandin liiketoiminnan kehittämisavustukset häiriötilanteessa	980
Business Finlandin Veturiyrityskampanja	60
Business Finlandin rahoitus yritysten, korkea-koulujen ja tutkimuslaitosten kumppanuusmallin pilotointiin	15
ELY-keskusten kehittämissankkeet	400
Laivanrakennuksen innovaatiotuki	20,8
Lasti- ja matkustaja-alusvarustamojen liikennöinti -tuki	24,8
Journalismin tukeminen	5
Yksinyrittäjän työmarkkinatuki	160
Yksinyrittäjän valtionavustus	250
Tuki ravintola-alan yrityksille	171
Kustannustuki (1. kierros)	300
Kustannustuki (2. kierros)	410
Energiatuki	20
Sähkölatausasemaverkoston laajentaminen	1
Starttiraha (arvioi määrärahan käytön lisääntymisestä)	10
Finnairin pääomittaminen	700
Maa- ja metsätalouden avustukset	42,7
Avustukset kulttuurialalle, tapahtumajärjestäjille ja urheiluliigaseuroille	20
Avustukset elokuva-alan toimijoille (Suomen elokuvasäätiö)	2,2
Avustus taiteen ja kulttuurin alan tulonmenetysten korv. ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen	7,5
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>3600</b>
<b>Lainat, takaukset ja muut vastikkeelliset tuet (nimellinen määrä)</b>	
Business Finlandin liiketoiminnan kehittäislainat häiriötilanteessa	300
Finnveran takaukset ja lainat vaikeuksissa oleville yrityksille	2000
Valtiontakaus Eläkevakuutusyhtiö Ilmariselle Finnairin työeläkkeiden takaisinlainauksen vakuudeksi	540
Rahtiliikenteen takaukset	600
Verotuksen joustot: maksujärjestely ja viivästyskoron alennus 2,5 %:iin	900
Takaukset maatilayrittäjille	15
Lentoliikenteen valvontamaksujen joustot	6
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>4361</b>
<b>Vero- ja muut tuet</b>	
Covid-19 epidemian torjuntaan tarkoitettuille tavaroille määräaikainen nollaverokanta (alv)	11
Talousapu -neuvonta ja Energianeuvonta	1,5
Työnantajan työeläkevakuutusmaksujen alentaminen 2,6 %-yksikköä	1500
Väylämaksun poisto	45
Työttömyysturvan omavastuupäivien poistaminen lomautuksista ja irtisanomisista (arvio)	182
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>1739</b>

