

Koronavirusepidemia ja Yritystuet: Kokonaistaloudellinen Näkökulma

Rune Stenbacka*

Työ- ja Elinkeinoministeriö Yritystukiwebinaari
15 joulukuuta, 2020

*Svenska handelshögskolan ja Yritystukien tutkimusjaosto. Rune.Stenbacka@hanken.fi

Johdanto

- Yritystukien tutkimusjaoston väliraportissa esittelemme COVID-19 pandemian etenemistä Suomessa käyttäen kokonaiskysyntä-kokonaistarjonta-mallia
 - väliraportin fokus on kokonaistaloudellisessa perspektiivissä
 - tilastotiedot perustuvat tietoihin syksyllä 2020 tilanteeseen, jossa vallitsee huomattava epävarmuus pandemian toisesta aallosta sekä rokoteohjelmien käynnistämisestä ja kestosta
 - yritystukien osalta erottelemme kolme eri vaihetta
 - (osittainen) sulkemisvaihe (akuutti kriisivaihe)
 - toipumisvaihe
 - pitkän aikavälin perspektiivi (yritystuet ”Post”-Covid vaiheessa)

Johdanto

- Raportissa analysoimme COVID-kriisin taloudellisia vaikutuksia kahdesta näkökulmasta

1. makrotaloudellinen vertailu 1990-luvun lamaan ja vuoden 2008 finanssikriisiin

- tarjonta- ja kysyntätekijöiden makrotaloudellinen interaktio

2. mikrotaloudellinen luonnehdinta yritystuesta kriisin eri vaiheissa.

Yhteenveto tuloksista ja johtopäätöksistä

Makrotaloudellinen vertailu 1990-luvun lamaan ja finanssikriisiin

- ✓ Koronakriisin vaikutukset teollisuustuotantoon näyttävät maltillisilta verrattuna etenkin finanssikriisiin. Koronakriisin vaikutukset paljolti palveluihin.
- ✓ Verrattuna aikaisempiin kriiseihin koronakriisi on kohdistunut voimakkaasti yksityiseen kulutukseen kun taas vaikutukset investointeihin ovat olleet maltillisia.
- ✓ Työttömyysvaikutusten osalta 1990-luvun lama oli omassa luokassaan

Huom: Vertailut ovat hyvin alustavia koska havaintoperiodi on pandemian ajasta lyhyt

Yhteenveto tuloksista ja johtopäätöksistä

Yritystuen mikrotaloudellinen luonnehdinta kriisin eri vaiheissa

- ✓ **Sulkemisvaiheessa:** Kertaluontoisten yritystukien keskeinen tehtävä on likviditeettiongelmiin kärsivien yritysten pelastaminen konkurssilta, ja tuottavan pääoman tuhoutumisen tai rapautumisen välttäminen.
 - Yritystuet laajamittaisen makrotaloudellisen riskinjoon instrumenttina

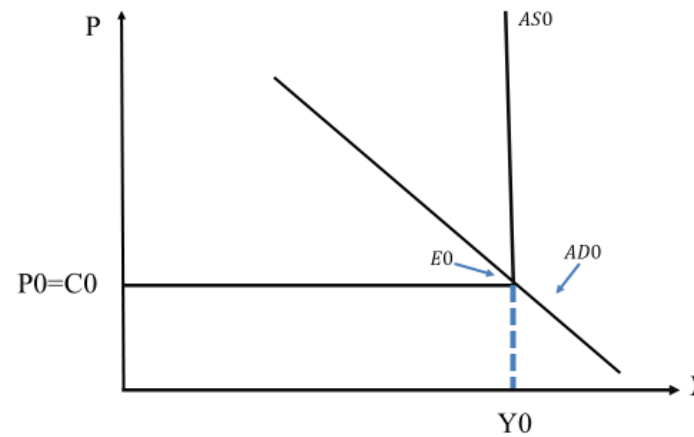
- ✓ **Toipumisvaiheessa:** Tukipolitiikan osalta siirto ”säilyttävästä” vaiheesta kohti projektikohtaisiin panostuksiin millä edistetään talouden uusiutumista ja kehitystä.

Yhteenveto tuloksista ja johtopäätöksistä

Yritystuen mikrotaloudellinen luonnehdinta kriisin eri vaiheissa

- ✓ **Pitkän aikavälin perspektiivi:** Yritystuen kuuluu kohdistua projekteihin, joiden yhteiskunnallinen tuotto ylittää yhteiskunnalliset kustannukset
 - ulkoisvaikutukset (esim. T&K panostukset)
 - markkinoiden epätäydellisyydet (esim. pienten yritysten rahoitus)
 - Valtion kasvava velanotto antaa aiheita korostaa entisestään yritystukien roolia yritysten ja toimialojen rakenteellisena kehittäjänä
 - Perinteisten yritystukimuotojen rinnalle politiikkatoimia, jotka edesauttavat yritys- ja tuotantorakenteiden uudistamista ilman että ne rasittavat julkista taloutta

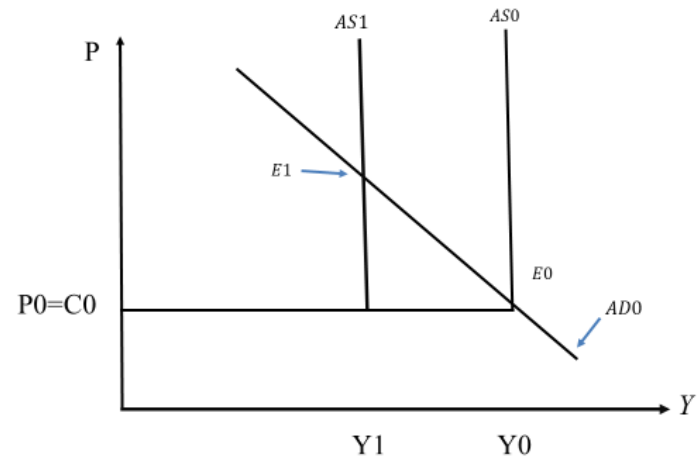
Talouden (osittainen) Sulkeminen



Kuvio 1. Alkutilanne: tasapaino E0.

Ennen kriisiä: Makrotalouden tasapaino (E0) kokonaistarjonta- ja kokonaiskysyntäkäyrien leikkauspisteessä.

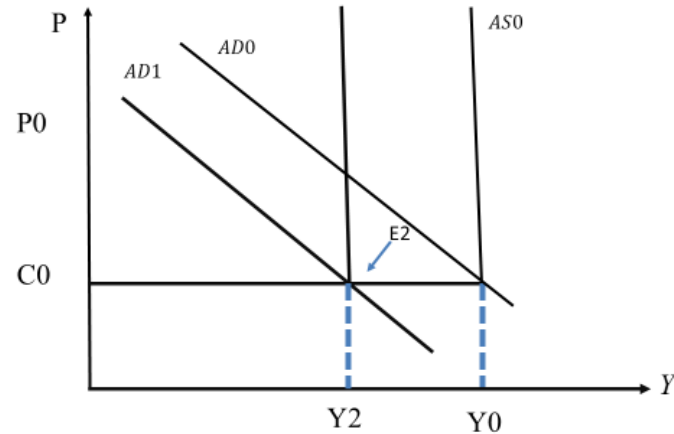
Talouden (osittainen) Sulkeminen



Kuvio 2. Monien sektoreiden pysähdys: tasapaino E_1 .

Kokonaistarjonnan supistuminen toimintaketjujen häiriöiden tuloksena.

Talouden (osittainen) Sulkeminen



Kuvio 3. Kokonaiskysynnän pudotus: tasapaino E2.

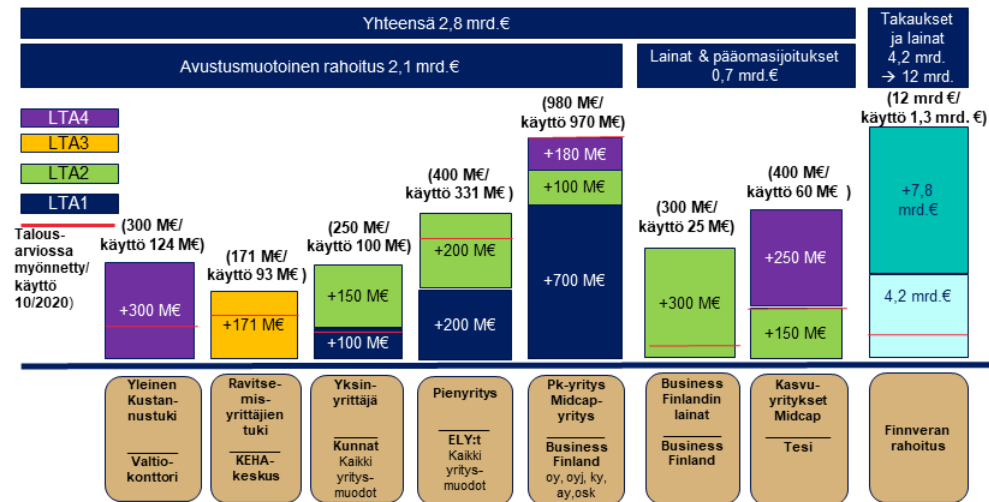
Häiriöt tarjontapuolella johtavat vaikutuksiin myös kokonaiskysynnässä. Kokonaiskysyntä supistuu, ja makrotalouden uusi tasapainotila on E2, missä kokonaistuotanto on supistunut.

Talouden (osittainen) Sulkeminen

- Kertaluontoisten yritystukien keskeinen tehtävä on likviditeetti-ongelmista kärsivien yritysten pelastaminen konkurseilta, ja tuottavan pääoman tuhoutumisen tai rapautumisen välttäminen.

Yritystukien kohdistus ja mitoitus liittyvät seuraaviin kysymyksiin:

- Mitkä konkurssit johtaisivat erityisen mittaviin kustannuksiin yhteiskunnan kannalta?
- Mitkä ovat yritystuen vaihtoehtokustannukset yhteiskunnan kannalta?
- Standarditukiin pitää soveltaa tarkkoja kriteerejä siitä, mitkä kustannukset katetaan.
- 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 ainoastaan toivotun kaltaisia yrityksiä tukea hakemaan.
- Mikä on taloudellisesti perusteltu riskinjako veronmaksajien ja yritysten omistajien välillä?



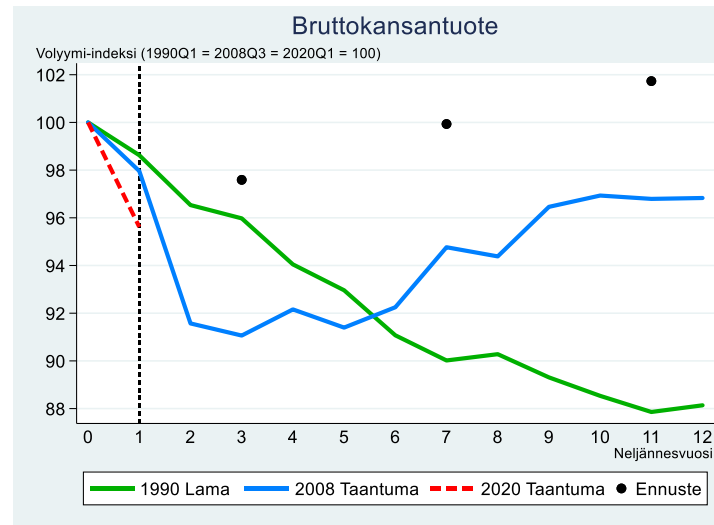
Työ- ja elinkeinoministeriön koronarahoitus ja rahojen käyttö (lokakuu 2020)

Toipumisvaihe

- Laajamittainen kollektiivisen riskien jaon vaihe loppuu ja yritystukipolitiikan täytyy perustua toimiala-, yritys- ja projektikohtaisiin rakenteellisiin kehitystekijöihin.
- Tukipolitiikan osalta on tärkeitä siirtyä pois ”säilyttävästä” vaiheesta ja panostaa projekteihin, joilla edistetään talouden uusiutumista ja kehitystä
- Kun yritykset “näkevät valoa tunnelin päässä”, takausten ja lainojen merkitys kasvaa merkittävästi ja suoran tuen suhteellinen merkitys vähenee.
- Projektikohtaisen evaluoinnin merkitys korostuu ja tuki kanavoituu erikoistuneiden instituutioiden kautta
- Yritystukien rooli makrotaloudellisena instrumenttina häviää.

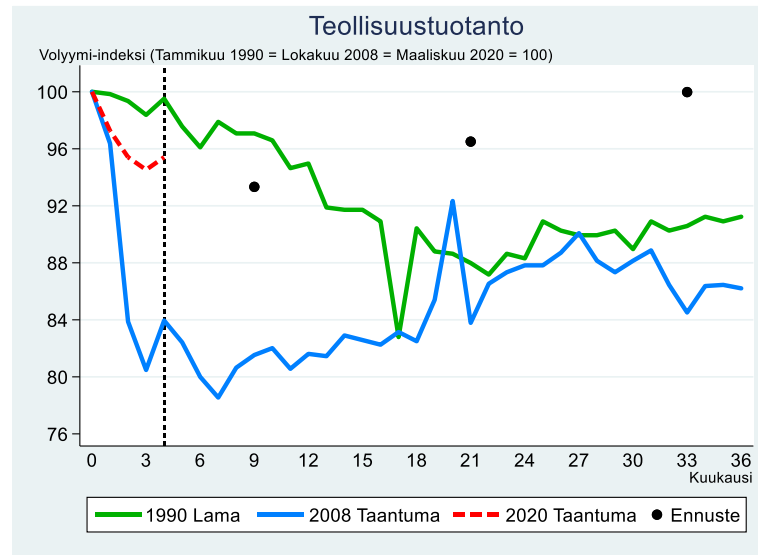
Vertailu: 90-luvun lama, finanssikriisi ja koronakriisi

Huom: Pandemian aikainen havaintoperiodi lyhyt, joten ”analyysi” alustava ja spekulatiivinen.



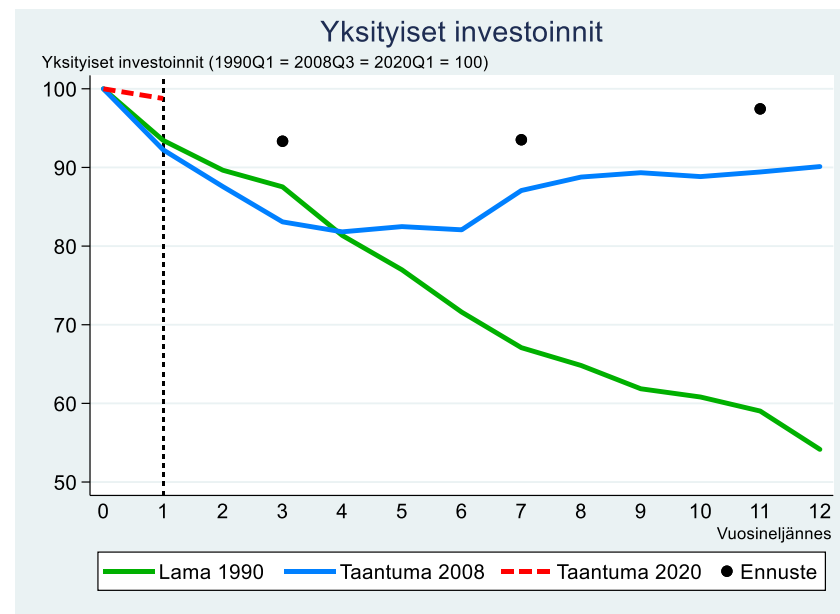
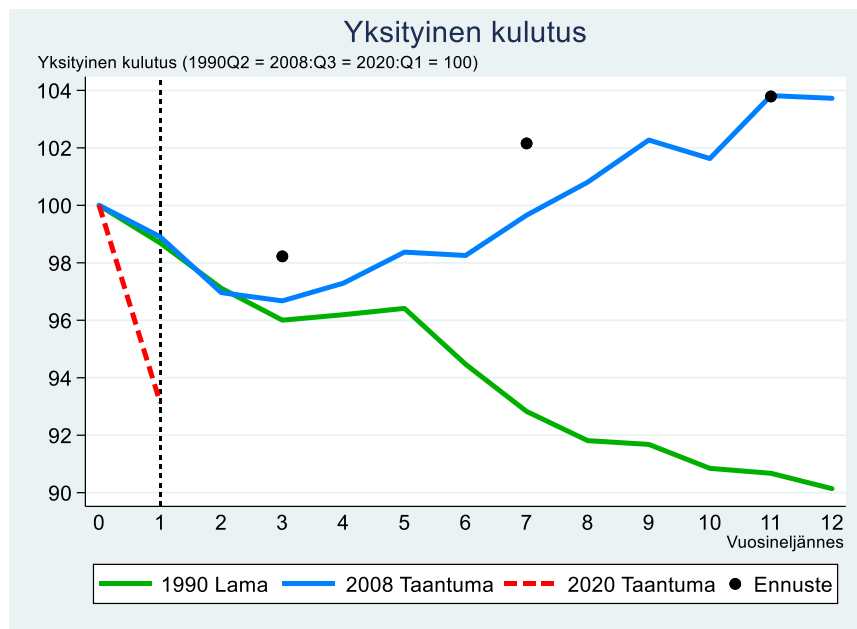
Bruttokansantuotteen kehitys

Vertailu: 90-luvun lama, finanssikriisi ja koronakriisi



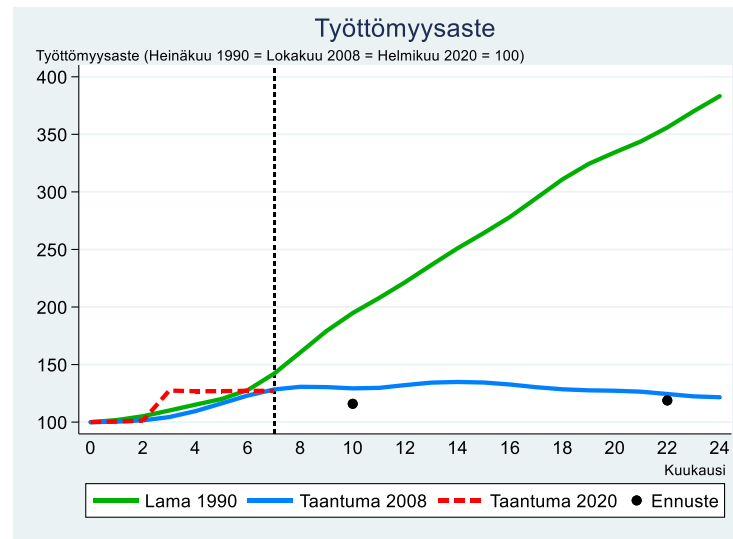
Koronakriisin vaikutukset teollisuustuotantoon näyttävät maltillisilta verrattuna etenkin finanssikriisiin. Yhdenmukainen havainto sen kanssa että koronakriisin vaikutukset paljolti palveluihin.

Vertailu: 90-luvun lama, finanssikriisi ja koronakriisi



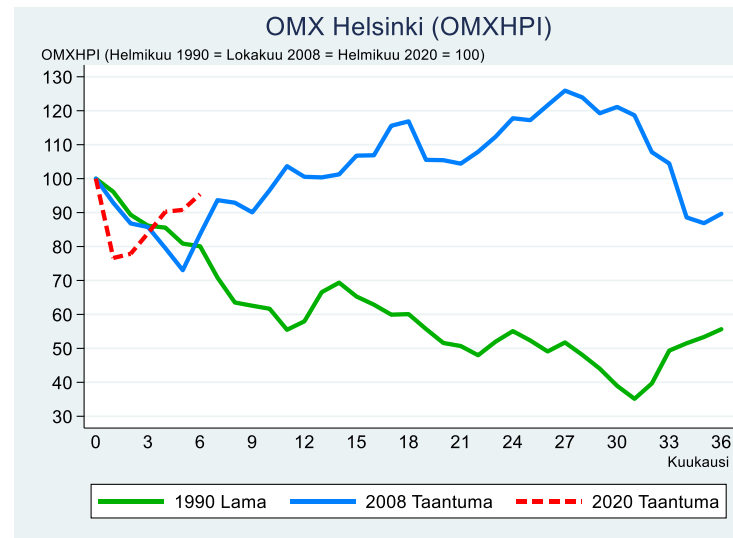
Verrattuna aikaisempiin kriiseihin koronakriisi on kohdistunut voimakkaasti yksityiseen kulutukseen kun taas vaikutukset investointeihin ovat olleet maltillisia.

Vertailu: 90-luvun lama, finanssikriisi ja koronakriisi



Työttömyysvaikutusten osalta 90-luvun lama oli omassa luokassaan.

Vertailu: 90-luvun lama, finanssikriisi ja koronakriisi



Osakemarkkinoiden kehitys

Yritystuet: Pitkän Aikavälin Perspektiivi

- Yritystukien tehtävä tilapäisistä likviditeettiongelmistä kärsivien yritysten ja toimialojen pelastajana loppuu.
- EU-tasolla COVID-19 pandemiasta johtuvat poikkeukset valtiontukisääntöjen soveltamisessa loppuvat.
- Riskinä että COVID-19 tuet sementoivat vanhentuneita/vanhenevia yritys- ja toimialarakenteita.
 - spekulatiivinen hypoteesi, tärkeä lähitulevaisuuden tutkimusongelma
- Yritystuen kuuluu kohdistua projekteihin joiden yhteiskunnallinen tuotto ylittää yhteiskunnalliset kustannukset
 - ulkoisvaikutukset (esim. T&K panostukset)
 - markkinoiden epätäydellisyydet (esim. pienten yritysten rahoitus)

Yritystuet: Pitkän Aikavälin Perspektiivi

- Valtion kasvava velanotto antaa aiheita korostaa entisestään yritystukien roolia yritysten ja toimialojen rakenteellisena kehittäjänä.
- Perinteisten yritystukimuotojen rinnalle politiikkatoimia, jotka edesauttavat yritys- ja tuotantorakenteiden uudistamista ilman että ne rasittavat julkista taloutta.
 - Padilla & Petit (2020): kehittää toimialojen tehokkuutta madaltamalla hyväksymiskynnystä sellaisille fuusioille ja yrityskaupoille, jotka *selkeästi lisäävät tehokkuutta*.
 - Tällainen reformi tukisi tuottavuus- ja tehokkuuskehitystä ainoastaan, jos yrityskauppavalvonta pystyy erottelemaan tehokkuutta edistävät yrityskaupat niistä, jotka vain kasvattavat markkinavoimaa.
 - Ei tarkoittaisi yrityskauppavalvonnan pehmentämistä vaan yrityskauppojen kilpailuvaikutusten täsmällisempää arviointia.

Yritystuet: Pitkän Aikavälin Perspektiivi

- Poliittikkatoimia, jotka edesauttavat yritys- ja tuotantorakenteiden uudistamista ilman että ne rasittavat julkista taloutta (jatkuu)
 - Toimialoilla, joihin COVID-kriisi on iskenyt erityisen kovaa, ”failing firm defense”-lähestymistavalle voisi tapauskohtaisesti ja soveltuvin osin olla perusteita.
 - Fumagalli, Motta & Peitz (2020): varoittavat yrityskauppavalvonnan löysäämisestä. Argumentti: Mikäli synergiat jäävät toteutumatta negatiiviset kilpailuvaikutukset ovat pysyviä tai ainakin pitkäkestoisia.
 - Joka tapauksessa potentiaaliset kilpailulainsäädännön reformit ovat EU-tason asia.
- Havaittu laajamittainen julkinen väliintulo tukien muodossa saattaa muokata yritysten odotuksia ja johtaa riskien alihinnoitteluun, ja täten edistää taloudellista väliintuloa. On tärkeätä murtaa tämäntapaisia odotuksia.