



Johtokunta

**Lausunto**

1 (9)

4.5.2020

SP/150/C11.2/2020,  
SP/151/C11.2/2020,  
SP/154/C11.2/2020

SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

Eduskunnan talousvaliokunta

### **Suomen Pankin asiantuntijalausunto talousvaliokunnalle**

**Asiat: 1) EU:n elpymisrahasto; 2) EIP:n toimintaan liittyvä takuurahasto; 3) Eurooppalainen työttömyysriskiin liittyvä tukiväline SURE**

Lausunnon kohteena olevat asiat

- 1) E 39/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n tuleva elpymisrahasto
- 2) U 9/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan investointipankin tekemästä ehdotuksesta EU Covid-19 -takuurahaston perustamisesta (EU Covid-19 -takuurahasto)
- 3) U 12/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19-epidemian seurauksena (SURE-asetus)

Tehokas koronakriisiin reagoiminen Euroopan tason talouspolitiikassa

Koronapandemia on Euroopassa kaikkien yhteinen ongelma. Vaikka se koettelee kaikkia maita samankaltaisesti, epidemian leviäminen ja sen vaikutukset eroavat maiden välillä. Osa maista on joutumassa taloudellisesti muita vaikeampaan tilanteeseen. Pandemia ja sen vaikutukset eivät johdu yksittäisten maiden epäonnistuneesta talouspolitiikasta, joskin julkisen talouden vahva kunto toki parantaa edellytyksiä selviytyä myös nykyisestä kriisistä.

Suomen talous on vahvasti riippuvainen muiden Euroopan maiden talouksista. Sen vuoksi on Suomen edun mukaista edistää aktiivisesti ja rakentavasti yhteisiä eurooppalaisia ratkaisuja, joilla tuetaan koronapandemian takia vaikeuksissa olevia EU-jäsenmaiden talouksia.



Johtokunta

**Lausunto**

2 (9)

4.5.2020

SP/150/C11.2/2020,  
SP/151/C11.2/2020,  
SP/154/C11.2/2020

SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

Kriisiin vastaamiseksi on talouspolitiikassa tehty jo paljon. Jäsenmaat ovat ottaneet nopeasti käyttöön suuren määrän erilaisia toimia, joilla tuetaan yrityksiä ja kotitalouksia sekä talouden toimintaa poikkeuksellisissa olosuhteissa. EKP:n rahapolitiikka ja pankkivalvojat ovat myös toimineet voimalla ja nopeasti. Toimenpiteitä on tehty myös EU-päätöksenteon tasolla.

Toistaiseksi käyttöön otetut toimet eivät kuitenkaan riitä, koska muutos talouskehityksessä ja -näkymissä on suuri ja poikkeuksellinen. Talouspolitiikka on EU:ssa pitkälti jäsenmaiden kansallisten päätösten varassa. Poikkeuksellisia talouspoliittisia toimia tarvitaan nyt kipeästi myös yhteisellä eurooppalaisella tasolla.

#### Talouden näkymät ovat vaikeutuneet

Tuotanto on supistunut ennen näkemättömän jyrkästi. Kriisi näkyy voimakkaasti julkisen talouden tilassa. Julkinen velka uhkaa kasvaa runsaasti kriisin akuutin vaiheen aikana vaarantaen monessa maassa julkisen talouden välittömän liikkumavaran ja vaikeuttaen pidemmän aikavälin näkymiä. Samaan aikaan kriisi uhkaa heikentää työllisyyskehitystä niin, että työttömyys voi jäädä tuntuvasti aiempaa suuremmaksi kriisin akuutin vaiheen jälkeenkin. Kielteiset vaikutukset yritysten investointeihin voivat heikentää talouden pidemmän aikavälin kasvunäkymiä. Inflaatio uhkaa painua entistä enemmän EKP:n tavoitetta hitaammaksi.

Kriisin akuutin vaiheen jälkeen uhkana on yksityisen ja julkisen velan aiempaa suurempi koko sekä mahdollinen tuotantomahdollisuuksien supistuminen. Kriisin pidemmän aikavälin vaikutukset Euroopan talouskehitykseen riippuvat ratkaisevasti paitsi pandemian kestosta myös talouspolitiikan onnistumisesta sekä kriisin akuutin vaiheen aikana että sen jälkeen – sekä jäsenmaiden että EU:n tasolla.

Osa EU-maista on joutumassa hankalaan taloudelliseen tilanteeseen, mikä uhkaa paitsi niiden omia näkymiä myös koko Eurooppaa ja Suomea osana sitä. Uhka kohdistuu Suomeen usean toisiinsa liittyvän kanavan kautta. Kriisi vaikuttaa merkittävästi Suomen vientiin, ja vaikutukset voivat jäädä osin pitkäaikaisiksi. Luottamuksen EU:n ja euroalueen kykyyn vastata yhteisiin ongelmiin voidaan pahimmillaan nähdä olevan vaakalaudalla. Uhka kohdistuu myös rahoitusjärjestelmään, joka kytkee eri maiden taloudet omalta osaltaan toisiinsa.



4.5.2020

SP/150/C11.2/2020,  
SP/151/C11.2/2020,  
SP/154/C11.2/2020SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

### Tarvittavien yhteisten tukitoimien ominaisuudet

Eurooppalaisen tason tukitoimien yksi tärkeä tehtävä olisi mahdollistaa se, että kaikissa maissa julkisen talouden liikkumavara riittää tehokkaiisiin pandemian välittömiin vaikutuksiin vastaaviin toimiin. Samalla niiden tulisi pienentää riskiä siitä, että julkinen talous ajautuu osassa jäsenmaista kriisin myötä aiempaa kestävämpään tilaan. On tärkeää, että huomio voidaan jäsenmaissa siirtää riittävän aikaisessa vaiheessa talouskasvun edellytyksiä ja velanmaksukykyä vahvistaviin uudistuksiin.

Tukitoimien olisi syytä kohdistua sekä pandemian hillintään että sen välittömiin taloudellisiin vaikutuksiin, jotka kohdistuvat kotitalouksiin ja yrityksiin. Lisäksi tukitoimilla olisi tärkeää parantaa talouden toipumisen edellytyksiä kriisin akuutin vaiheen jälkeen. Siten ne pienentäisivät myös kriisin kielteisiä pidemmän aikavälin vaikutuksia.

Yksi näkökulma erilaisiin tukitoimiin on ehdollisuus: mitä edellytetään niiltä tahoilta, jotka saavat tukea. Sellaisissa kriiseissä, jotka ovat ensisijaisesti seurausta epäonnistuneesta talouspolitiikasta, tuen tekeminen ehdolliseksi tietyn talouspoliittisen ohjelman noudattamiselle on perusteltua. Nyt kriisi on kuitenkin pandemian aiheuttama, ja tämä olisi syytä ottaa huomioon tukijärjestelyjen ehdollisuudessa. Tuen ehdollisuuden toinen muoto on sen varmistaminen, että tuki kohdistuu oikein. On tärkeää, että toimet kohdistuvat epidemian hillitsemiseen, konkurssien välttämiseen ja työllisyyden edellytysten parantamiseen.

Kriisin luonne on perusteltua ottaa huomioon eurooppalaisen tason tukimuodoissa. Nykyisessä kriisissä tärkeä rooli tulisi olla väliaikaisilla, kertaluonteisilla tuilla. Tässä tilanteessa huolellisesti muotoilluilla, pandemian talousvaikutuksiin vastaavilla tukijärjestelyillä ei ole syytä odottaa olevan niin sanotun moraalikadon mielessä yhtä merkittäviä kielteisiä vaikutuksia valtioiden tai yksityisten taloudenpitäjien tulevaan toimintaan kuin ensisijaisesti epäonnistuneesta talouspolitiikasta johtuvan kriisin tapauksessa.

Kriisin akuutissa vaiheessa talouspolitiikan toimien tulisi olla poikkeuksellisen nopeasti toimeenpantavissa, ja tämä koskee myös yhteisiä eurooppalaisia toimia. Poikkeuksellisen suuri kriisi edellyttää, että talouspolitiikan toimien kokonaisuuden tulee myös olla kooltaan poikkeuksellisen suuri.



Johtokunta

**Lausunto**

4 (9)

4.5.2020

SP/150/C11.2/2020,  
SP/151/C11.2/2020,  
SP/154/C11.2/2020

SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

Koronakriisi saattaa olla johtamassa talouden voimavarojen kohdentumiseen uudella tavalla myös pidemmällä aikavälillä. Tämä nähdään lopullisesti vasta kriisin akuutin vaiheen jälkeen. Näin ollen kriisiä edeltäneiden rakenteiden tukemisen ohella käytössä olevat työttömyys- ja yrittäjätoimeentulotuet ovat tärkeitä, jotta rakenteet pääsevät hallitusti uusiutumaan ilman kokonaiskysynnän tarpeettoman suurta supistumista.

Tämän lausunnon kohteena olevilla elpymisrahastolla, takuurahastolla ja SURE-välineellä on edellytykset toimia hyödyllisinä kriisin hallinnan välineinä. Samalla on tärkeää hyödyntää tehokkaasti myös jo olemassa olevia välineitä kuten Euroopan vakausmekanismia.

#### Rahoitusvakauteen kohdistuvien uhkien torjuminen

EU:n reaalitalouden ja työllisyyden tukeminen on tärkeää myös rahoitusvakauden näkökulmasta. Pandemiasta aiheutuva reaalitalouden ongelmat voivat muun muassa luottotappioiden kasvun kautta koetella eri EU-maiden pankkijärjestelmiä. Vaikka pankeilla on nyt enemmän ja parempi-laatuista pääomaa tappioiden kattamiseen kuin ennen globaalia finanssi-kriisiä, voisi pankkijärjestelmien kyky välittää rahoitusta kotitalouksille ja yrityksille pahimmassa tapauksessa häiriintyä vakavasti ja siten entisestään vaikeuttaa reaalitalouden ongelmia. Rahoitusjärjestelmän ongelmat voivat myös levitä tartuntojen välityksellä maiden välillä.

Siksi nyt käsittelyssä olevat EU-tason järjestelyt – edellyttäen että ne ovat toimivia – ovat perusteltuja myös rahoitusjärjestelmään kohdistuvien vaikutustensa näkökulmasta. Pidemmällä aikavälillä rahoitusvakauden turvaamiseksi on myös keskeistä, että väliaikaisiksi tarkoitettujen toimien lopettaminen tapahtuu hallitusti ja asteittain, jotta vältetään mahdolliset äkilliset muutokset rahoitusmarkkinoilla ja rahoituksen saatavuudessa.

#### EKP:n rahapolitiikka

Pandemian taloudelliset vaikutukset johtuvat pääosin sen leviämisen ehkäisemiseen tarvittavista rajoitustoimista. Niitä on otettu käyttöön kaikissa maissa, hieman eriaikaisesti ja eri laajuudessa. Vaikka kriisi ei lähtenytkään liikkeelle rahoitusmarkkinoilta, on sitä hoidettu rahapolitiikan osalta



Johtokunta

**Lausunto**

5 (9)

4.5.2020

SP/150/C11.2/2020,  
SP/151/C11.2/2020,  
SP/154/C11.2/2020

SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

hyvin samanlaisella lähestymistavalla kuin globaalien rahoituskriisin ja Euroopan velkakriisin aikana.

Rahapolitiikan keskeisenä tavoitteena on ollut pankkijärjestelmän likviditeetin ja rahoitusmarkkinoiden toiminnan turvaaminen poikkeuksellisen jyrkässä taantumassa. Samalla on pyritty varmistamaan rahapolitiikan tehokas välittyminen kaikkiin euroalueen jäsenmaihiin. Toimenpiteet tukevat yritysten ja kotitalouksien rahoituksen saatavuutta ja hintaa.

Eurojärjestelmä on tukenut pankkijärjestelmän rahoitusta ylimääräisillä ja ehdoiltaan entistä suotuisammilla, pitempiaikaisilla luotoilla. Lisäksi huomattava määrä rahoitusta kanavoidaan pääomamarkkinoiden kautta. EKP:n neuvosto päätti 18.3.2020 aloittaa uuden, pandemiaan liittyvän 750 miljardin euron osto-ohjelman (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP). Kaikkiaan osto-ohjelmien puitteissa arvopaperiomistuksia kasvatetaan vuonna 2020 yli 1000 miljardin euron edestä. Nämä ostot helpottavat valtioiden ja yritysten varainhankintaa ja siten osaltaan lieventävät pandemian vaikutuksia. Samaan aikaan pankkivalvojen toimet tukevat rahoituksen välittymistä, kun muun muassa pankkien pääomavaatimuksia on kevennetty.

Eurojärjestelmän ja valvojen toimet eivät kuitenkaan yksin riitä, vaan niiden lisäksi tarvitaan muitakin yhteiseurooppalaisia toimenpiteitä. Paras lopputulos saadaan, kun rahapolitiikan toimet ja julkisen talouden toimet tukevat toisiaan. Kriisin akuutissa vaiheessa suotuisien rahoitusolojen turvaamiseksi keskuspankin toimien lisäksi tarvitaan julkisia takauksia, avustuksia ja muita toimia, jotka auttavat taloudenpitäjiä selviämään vaikeimman vaiheen yli. Tämän jälkeenkin julkisen talouden tuki yleiselle talouskehitykselle on tarpeen, kun työttömyys on kasvanut ja yrityssektorin tila on heikentynyt. Tällaisten toimien mahdollistaminen yhteisillä eurooppalaisilla ratkaisulla on tärkeää.

EKP on koronakriisin iskettyä tukenut mittavilla toimillaan kotitalouksien ja yritysten rahoitusoloja. EKP:n mahdollisuudet ylläpitää vakautta ja tukea euroaluetta kokonaisuutena paranevat entisestään, jos Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden finanssipoliittiset toimet ovat nopeita, tehokkaita ja vastaavat kooltaan kriisin mittaluokkaa.



Johtokunta

**Lausunto**

6 (9)

4.5.2020

SP/150/C11.2/2020,  
SP/151/C11.2/2020,  
SP/154/C11.2/2020

SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

## EU:n elpymisrahasto

Elpymisrahastoa koskevat kaavailut viittaavat siihen, että sillä voisi olla suurikin merkitys koronavirukseen vastaamisessa. Yksi edellytys tälle on, että rahasto olisi kooltaan riittävä. Nykyisen kriisin hoidossa on tärkeää varautua hyvin kielteistenkin skenaarioiden toteutumiseen.

Rahaston tulisi olla kooltaan niin suuri, että se vaikuttaisi odotuksiin ja siten tukisi alueen vakautta. Tämä voi osaltaan pienentää tarvetta ottaa rahaston kapasiteettia käyttöön. Jos toimia ei nähdä kooltaan ja vaikuttavuudeltaan riittävän suurina, epävarmuus tulevasta voi syventää ja pidentää talouskriisiä vaimentamalla yritysten investointeja, lisäämällä tarpeettomasti kuluttajien varovaisuutta ja horjuttamalla rahoitusjärjestelmää.

Oleellista on myös elpymisrahaston käyttöönoton vaatima aika. Koronakriisi on hyvin äkillinen talouden häiriö. Sen vaikutukset tuotantoon, työllisyyteen, yritysten tilaan ja julkiseen talouteen toteutuvat ratkaisevasti nopeammin kuin esimerkiksi vuosien 2008 ja 2009 kansainvälisen finanssikriisin. Jos rahaston käyttöönotto vie runsaasti aikaa, se voi myöhästyä ratkaisevasti.

Rahastoa koskevissa kaavailuissa on esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, pitäisikö rahaston tukimuodon perustua lainanantoon, avustuksiin vai niiden yhdistelmään. Kummankin tukimuodon avulla voidaan tehokkaasti pienentää kriisin kielteisiä vaikutuksia. On syytä ottaa huomioon se, että julkisen talouden velka näyttää jäsenmaissa kasvavan paljon suuremmaksi kuin ennen kriisiä. Velkatasot uhkaavat kasvaa liian suuriksi julkisen talouden riittävän liikkumavaran ja kestävyuden näkökulmasta.

Avustusmuotoinen kertaluonteinen tuki voisi osaltaan pienentää ylivelkaantumisen riskiä ja siten helpottaa akuutin kriisin hoitoa sekä talouksien elpymistä sen jälkeen. Sekä avustus- että velkamuotoisessa tuessa keskeisiin kysymyksiin kuuluvat tukien kohdistuminen ja niihin liittyvän ehdollisuuden määrittäminen.

Elpymisrahaston muodostamisessa yksi kysymys on, millaiseen käyttöön tuki suunnataan. Kriisin akuutin vaiheen aikana perustelluimpiin kohte-



4.5.2020

SP/150/C11.2/2020,  
SP/151/C11.2/2020,  
SP/154/C11.2/2020SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

siin kuuluvat terveydenhuollon kulut sekä yritysten ja kotitalouksien tukeminen. Akuutin vaiheen jälkeen tukea on syytä suunnata talouden pidemmän ajan kasvuedellytyksiä ja työllisyyttä tukeviin kohteisiin.

#### EIP:n toimintaan liittyvä takuurahasto

Monet eurooppalaisten ja kansallisten viranomaisten päätökset ovat lisänneet merkittävästi pankkien kykyä myöntää luottoja yrityksille ja kotitalouksille poikkeuksellisessa taloustilanteessa. Julkiset takaukset pankkien myöntämille lainoille ovat olleet toimenpidevalikoimassa keskeisessä roolissa. Takuurahasto voisi osaltaan edistää rahoituksen välittymistä yrityksille sekä jakaisi jossain määrin takauksiin liittyviä riskejä.

Kuten elpymisrahastonkin kohdalla takuurahaston hyödyllisyyden yksi keskeinen edellytys on sen käyttöönoton nopeus. Moni yritys tarvitsee tukea pian selviytyäkseen tiukkojen rajoitustoimien ajan ilman toiminnan lopettamista. Esimerkkinä mainittakoon, että Suomen Pankissa tehtyjen laskelmien mukaan eräillä toimialoilla Suomessa jo kolmen kuukauden rajoitustoimien jälkeen noin joka toisen yrityksen kassa on tyhjä, jos uutta rahoitusta tai tukea ei ole saatavissa.<sup>1</sup>

Nykyisten liikkumista ja elinkeinotoimintaa koskevien rajoitusten suorat vaikutukset kohdistuvat etenkin palvelualan yrityksiin, joista moni on kooltaan pieni. Siksi takuurahaston hyödyllisyyden kannalta tärkeä näkökohta on, kuinka merkittävästi sen toiminta voisi parantaa juuri pk-yritysten rahoituksen saatavuutta.

Yksi uhka nykyisessä kriisissä koskee pk-yrityksille tarjolla olevaa tukea niissä maissa, joissa julkisen talouden liikkumavara on erityisen pieni. Etenkin jos rajoitustoimet jatkuvan pitkään, tuet voivat näissä maissa jäädä julkisen talouden tilan heikentyessä niin vähäisiksi, että kriisillä on kasvavasti myös pidempiaikaisia kielteisiä vaikutuksia talouteen. Näin voi käydä, jos työttömyys ja konkurssit lisääntyvät hyvin paljon.

---

<sup>1</sup> Juuso Vanhala (2020): Yritysten maksuvaikeudet koronapandemiassa – laskelmia yritysaineistolla. [www.eurojatalous.fi](http://www.eurojatalous.fi) 22.4.2020



Johtokunta

**Lausunto**

8 (9)

4.5.2020

SP/150/C11.2/2020,  
SP/151/C11.2/2020,  
SP/154/C11.2/2020

SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

## Eurooppalainen työttömyysriskiin liittyvä tukiväline SURE

Työllisyyden tukemista ja työttömyyteen liittyviä menoja koskevat yhteiset eurooppalaiset järjestelyt ovat yksi mahdollisesti tehokas kriisiin vastaamisen keino. Jotta kriisin kielteiset vaikutukset voidaan pitää mahdollisimman pieninä sekä akuutin kriisin aikana että sen jälkeen, on työllisyyden tukeminen keskeistä.

Nyt esillä olevan yhteiseurooppalaisen tukivälineen mahdollinen hyödyllisyys ei poista sitä tosiseikkaa, että tärkeimmät ja tehokkaimmat työllisyyden tukemisen keinot löytyvät kansallisesta talouspolitiikasta. EU:n nykytilassa eurooppalaisen tason ratkaisut eivät voi korvata jäsenmaiden omia rakenteita ja toimia vaan parhaimmillaan tukea niitä.

Nyt ehdotettu väliaikaisen tuen väline koskisi kustannuksia, jotka liittyvät etenkin lyhennetyn työajan järjestelyihin ja muihin samankaltaisiin toimiin. Tällaiset ratkaisut – esimerkiksi suomalainen lomautusjärjestelmä – auttavat yrityksiä sopeutumaan väliaikaisiin, myös yritysten omista toimista riippumattomiin vaikeuksiin. Samalla ne pienentävät riskiä siitä, että tällaiset vaikeudet johtaisivat työsuhteiden lopulliseen katkeamiseen suuressa mittakaavassa vaikeuttaen siten merkittävästi talouksien elpymistä nykyisen kriisin akuutin vaiheen jälkeen.

Työttömyyteen liittyviä tukia koskevien yhteisten eurooppalaisten järjestelyjen mahdollista hyödyllisyyttä tukee myös se, että ns. moraalikadon ongelmat eivät ehkä niissä synny yhtä todennäköisesti kuin toisenlaisissa tuissa. Tämä näkyy osaltaan siinä, että erilaisia ehdotuksia kokonaan tai osin yhteisestä työttömyysturvajärjestelmästä euroalueella on tehty erityisesti kansainvälisen finanssikriisin jälkeisinä vuosina. Tällaiset ehdotukset eivät ole kuitenkaan johtaneet eurooppalaisen tason toimenpiteisiin.

Koronakriisin aikana riittävän työttömyysturvan varmistamista tukee osaltaan se, että syvän taantumana aikana työttömyyskorvausten mahdollisilla kielteisillä kannustinvaikutuksilla ei ole samanlaista merkitystä kuin muulloin.

Kuten muidenkin tässä lausunnossa käsiteltyjen yhteiseurooppalaisten ratkaisujen myös SURE-tukivälineen luomisessa tärkeää on nopeus. Välinettä tarvitaan etenkin akuutin kriisin aikana. Myös välineen koko on tärkeä.





Johtokunta

**Lausunto**

9 (9)

4.5.2020

SP/150/C11.2/2020,  
SP/151/C11.2/2020,  
SP/154/C11.2/2020

SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

Kriisin vaikutukset työmarkkinoihin ovat jo tähän mennessä olleet suuret, ja niiden odotetaan kasvavan.

Tukivälineen yksityiskohtien suhteen voidaan esittää kysymys, olisiko sen puitteissa syytä mahdollistaa tuki myös talouden elpymistä edistäville työmarkkinatoimille kuten aktiiviselle työvoimapolitiikalle, työllistämistuille tai esimerkiksi muutto- ja uudelleenkoulutusavustuksille kohtaanto-ongelmien lieventämiseksi. Tällainen uudelleensuuntaus voisi olla perusteltua varsinkin, jos näyttää siltä, että tukivälinettä ei ehditä ottaa käyttöön koronakriisin akuutin vaiheen aikana.

Ehdotuksesta ei käy yksiselitteisesti ilmi, kattaisiko tuki vain uudet järjestelmät vai myös jo olemassa olevat kuten Suomen lomautusjärjestelmän. Perusteltua olisi, että se kattaisi molemmat.

SUOMEN PANKKI

Olli Rehn  
johtokunnan puheenjohtaja