

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle asiasta HE 154/2022

Esitän seuraavassa ensin arvioni julkisen talouden näkymistä ja suhdannetilanteesta. Sen jälkeen esitän eräitä huomioita liittyen tukiin, joilla monet EU-maat ovat pyrkineet auttamaan kotitalouksia ja yrityksiä energiahintojen noustessa. Lopuksi arvioin lyhyesti hallituksen talousarvioesitystä suhteessa julkisen talouden näkymiin ja suhdannetilanteeseen sekä kommentoin esitykseen sisältyviä energiatukia.

Julkisen talouden näkymät

Julkisen velan suhde BKT:hen nousi koronapandemian aikana, mutta vähemmän kuin mitä pandemian alkuvaiheessa usein arvioitiin. Kuluvana vuonna julkisen velan suhde BKT:hen todennäköisesti laskee viime vuoteen verrattuna. Yksi syy tälle on työllisyyden nopea palautuminen sen jälkeen, kun pandemian hallintaan liittyvistä rajoitustoimista on luovuttu. Myös inflaation kiihtyminen on omiaan laskemaan velkasuhdetta pienentämällä julkisen velan reaaliarvoa.

Inflaation kiihtyminen on toisaalta johtanut nimellisen korkotason selvään nousuun, mikä nostanee julkisen velan keskimääräistä korkoa muutaman vuoden kuluessa selvästi. Julkisen velan hoitamiseen liittyvät kustannukset riippuvat nimelliskoron sijaan pikemminkin reaalikorosta, eli nimelliskoron ja inflaation erotuksesta, mutta myös reaalikorkojen odotetaan olevan aikaisempaa korkeampia ainakin lähivuosina. Tämä on omiaan kasvattamaan velkasuhdetta jatkossa. Samaan suuntaan vaikuttaisi myös talouskasvun ennakoitu hidastuminen. Hallituksen talousarvioesitykseen sisältyvässä ennusteessa velkasuhde kääntyy hienoiseen nousuun jo ensi vuonna.

Suomen julkisessa taloudessa on jo pitkään arvioitu olevan varsin suuri kestävyysvaje. Kestävyysvaje mittaa kuinka paljon valtion tuloja pitäisi kasvattaa välittömästi, jotta nykyisten politiikkalinjausten mukaiset julkiset tulonsiirrot ja palvelut rahoittaminen voidaan rahoittaa ilman myöhemmin toteutettavaa verotuksen kiristämistä. Kestävyysvajeen taustalla on ennen kaikkea väestön ikääntyminen, joka kasvattaa eläkkeisiin ja hoivaan liittyviä julkisia menoja ja vähentää työllisten määrää ja verotuloja.

Kestävyysvajeen todentaminen ei mielestäni enää edellytä hienostuneita laskelmia, sillä julkisen talouden ongelmat näkyvät nähdäkseni jo nyt julkisesti rahoitetun terveydenhuollon ja vanhusten hoivan laadun ja saatavuuden heikentymisenä, vaikka väestön ikääntyminen jatkuu vielä ainakin lähivuosikymmenet. Tämäkin jo viittaa siihen, että tärkeimpien julkisesti rahoitettujen palveluiden ja tulonsiirtojen turvaaminen edellyttää jatkossa vähemmän tärkeänä pidettyjen julkisten menojen leikkaamista ja/tai verotuksen huomattavaa kiristämistä.

Kestävyysvajeen pienentämiseksi on toki jo tehty asioita. Kenties tärkeimpiä esimerkkejä ovat viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana toteutetut eläkeuudistukset. Ilman näitä uudistuksia julkisen talouden tilanne näyttäisi vielä paljon hankalammalta. Valitettavasti eräät viimeaikaiset kehityskulut – erityisesti syntyvyyden lasku - ovat toisaalta kasvattaneet kestävyysvajetta.

Jatkossa julkisen talouden säästöjä olisi nähdäkseni luontevaa hakea ainakin sellaisista tulonsiirroista, jotka eivät kohdistu selkeästi pienituloisille ihmisille ja jotka näyttävät pikemminkin heikentävän kuin vahvistavan työnteon kannustimia. Esimerkkejä tällaisista tulonsiirroista ovat minusta osa palkattomien jaksojen eläkekertymistä sekä hyvin koulutetuille ihmisille maksettava aikuiskoulutustuki, joka ei tutkimustiedon valossa näytä juuri vahvistavan työllisyyttä tai palkkasummaa.

Suhdannetilanne

Esityksen liitteenä olevan taloudellisen katsauksen mukaan Suomessa on nyt ja ensi vuonna negatiivinen tuotantokuilu, mikä tarkoittaa, että tuotanto alittaa ns. potentiaalisen tuotannon. Negatiivinen tuotantokuilu puoltaa suhteellisen kevyttä finanssipolitiikkaa. Taustalla on ajatus, että tuotannon alittaessa potentiaalisen tuotannon, tuotantoa rajoittaa pikemminkin liian alhainen kokonaiskysyntä kuin tuotantomahdollisuudet.

Tuotantokuilun arvioiminen on kuitenkin hankalaa, sillä potentiaalista tuotantoa ei voida suoraan havaita. Oman arvioni mukaan Suomen - kuten myös koko euroalueen - taloudessa näkyy tällä hetkellä tuotantomahdollisuuksiin nähden varsin vahva kokonaiskysyntä. Tähän viittaa erityisesti inflaation laaja-alainen kiihtyminen sekä lähihistoriaan verrattuna korkea työllisyysaste ja suuri avointen työpaikkojen määrä. Nämä havainnot puoltavat pikemminkin suhteellisen kireää finanssipolitiikkaa. Yksi syy vahvalle kokonaiskysynnälle on se, että monet kotitaloudet ovat alkaneet kuluttaa pandemian aikana kertyneitä säästöjään. Euroopan talouteen heijastuu myös edelleen Yhdysvaltojen voimakas finanssipoliittinen elvytys koronapandemian aikana.

Talouteen vaikuttaa kuitenkin myös energian tuonnin ja tuotannon vähentyminen EU:ssa ja siihen liittyvä energian hinnan nousu. Tällainen energian saatavuuteen liittyvä kielteinen tarjontashokki, jonka yhtenä taustasyynä on Venäjän Ukrainaan kohdistama hyökkäys, selittää osan inflaation kiihtymisestä tänä vuonna.

Energiaan liittyvä tarjontashokki on tietenkin omiaan pienentämään talouskasvua ja se saattaa johtaa BKT:n supistumiseen niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa. Samaan suuntaan vaikuttaa myös rahapolitiikan kiristyminen.

Edes BKT:n supistuminen ei kuitenkaan välttämättä ole vahva perustelu kokonaiskysyntää kasvattavalle ns. finanssipoliittiselle elvytykselle, jos tuotannon supistuminen johtuu lähinnä kielteisestä tarjontashokista. Niin kauan kuin tuotantoresurssit ovat lähes täyskäytössä, kokonaiskysynnän kasvattaminen ei voi kasvattaa tuotantoa kovin paljon. Tällaisessa tilanteessa elvytys saattaa lähinnä vain kiihdyttää inflaatiota. Finanssipolitiikan oikean virityksen kannalta onkin nyt hyödyllisempää seurata työllisyyden ja työttömyyden kehitystä kuin BKT:n kehitystä. Vasta työttömyyden selvä nousu viittaisi tarpeeseen kasvattaa kokonaiskysyntää tuotannon kasvattamiseksi.

Energian saatavuuteen liittyvät ongelmat ja Venäjän aloittaman sodan vaikutukset yleisemminkin tekevät suhdannenäkymästä joka tapauksessa poikkeuksellisen epävarman. Tällaisessa tilanteessa on tavallistakin tärkeämpää säilyttää mahdollisuus muuttaa finanssipolitiikan viritystä varsin lyhyellä varoitusajalla.

Energiahintojen nousuun liittyvät tuet

Hallitukset ympäri Eurooppaa ovat vastanneet energiahintojen nousuun erilaisilla energian kulutukseen liittyvillä veronalennuksilla ja tulonsiirroilla, joilla ne pyrkivät lieventämään energiahintojen nousun vaikutusta kotitalouksien kulutusmahdollisuuksiin ja yritysten kassavirtaan.

Ongelmana monissa tuissa on se, että ne kasvattavat energian kulutusta verrattuna tilanteeseen ilman tukea. Tällainen riski on olemassa varsinkin, jos tukea saa sitä enemmän, mitä enemmän energiaa kuluttaa. Tällöin on syytä olettaa, että tuet myös nostavat energian hintaan, sillä tuotanto ei lyhyellä aikavälillä voi välttämättä kasvaa kovin nopeasti. Pahimmillaan energian kuluttajille suunnatut tuet menevät lopulta suurelta osin energian tuottajille.

Tällaiset kielteiset kannustinvaikutukset voidaan kuitenkin usein välttää suunnittelemalla tuet huolellisesti. Tavoitteena tulisi olla, että ne eivät ainakaan merkittävästi pienennä kannustinta säästää energiaa. Hyvä ratkaisu olisi sitoa tilapäinen tuki kotitalouden aikaisempaan energian kulutukseen. Tällöin esimerkiksi kotitalous, joka asuu asunnossa, jonka lämmittämiseen on viime vuonna kulunut paljon sähköä, voisi ensi talvena saada tulonsiirron valtiota. Tulonsiirto ei kuitenkaan riippuisi siitä, paljonko kotitalous kuluttaa sähköä ensi talvena. Tämän tapaisia tukimalleja ollaan ilmeisesti ottamassa käyttöön ainakin Ruotsissa ja Saksassa.

Myös tukien kohdentaminen vain niille kotitalouksille tai yrityksille, jotka niitä eniten tarvitsevat, pienentää tukien haitallisia vaikutuksia koko kansantalouden tasolla.

Yleisarvio hallituksen esityksestä

Sekä julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysliittävät ongelmat että tämänhetkinen suhdannetilanne puoltaisivat mielestäni selvästi hallituksen esitystä tiukempaa finanssipolitiikkaa seuraavana vuonna. On esimerkiksi ongelmallista, että julkisen velkasuhteen arvioidaan kääntyvän ensi vuonna jälleen nousuun, vaikka työllisyyden ennakoitaan pysyvän lähihistoriaan verrattuna erittäin korkealla tasolla.

Toisaalta talousnäkömien epävarmuus on minusta hyvä syy välttää myöskään kovin voimakasta finanssipolitiikan kiristämistä. Lisäksi kertaluontoiset lisäpanostukset turvallisuuteen ovat muista syistä perusteltuja. Tätä taustaa vasten hallituksen talousarvioesitys näyttäytyy minusta vähemmän ongelmallisena. Toisaalta olisin toivonut, että nykyinen hallitus olisi tehnyt enemmän sellaisia uudistuksia, jotka vahvistavat julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä.

Hallituksen esittämät energiatuet, kuten sähkön arvonlisäveron alentaminen ja sähkölaskun perusteella myönnettävä kotitalousvähennys, ovat valitettavan kömpelöitä. Niissä ei ole hyödynnetty mahdollisuutta sitoa tuki aikaisempaan kulutukseen. Ne pienentävät kannustinta säästää energiaa ja ovat siten omiaan nostamaan ainakin ns. pörssisähkön hintaa. Lisäksi varsinkin sähkön arvonlisäveron alentaminen kohdentuu myös monille sellaisille kotitalouksille, joilla tuskin on suuria vaikeuksia sähkölaskujen kanssa ensi talvenakaan.

Kunnioittavasti,

Niku Määttänen

Professori, Helsingin yliopisto ja Helsinki Graduate School of Economics