Helsinki 11.10.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle 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

Suomen julkinen talous näyttää selvinneen monia ennakkoarvioita paremmin koronapandemiasta. Esimerkiksi julkisen velan suhde BKT:hen on noussut vähemmän kuin mitä aikaisemmin usein arvioitiin.

Kuluvana vuonna julkisen velan suhde BKT:hen todennäköisesti laskee. Yksi syy tälle on hyvä työllisyyskehitys pandemian väistyessä. Myös inflaation nopea 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 kääntyykin nousuun jo ensi vuonna.

Suomen julkisessa taloudessa on jo pitkään arvioitu olevan varsin suuri kestävyysvaje väestön ikääntymisen vuoksi. Kestävyysvaje mittaa kuinka paljon valtion tuloja pitäisi kasvattaa välittömästi, jotta nykyisten politiikkalinjausten mukaiset julkiset tulonsiirrot ja palvelut voidaan rahoittaa ilman uusia verotuksen kiristämisiä. Kestävyysvajetta on pienennetty esimerkiksi eläkeuudistuksilla, mutta toisaalta eräät viimeaikaiset kehityskulut (esimerkiksi syntyvyyden lasku) ovat puolestaan kasvattaneet sitä.

Kestävyysvajeen taustalla on ennen kaikkea väestön ikääntyminen, joka kasvattaa eläkkeisiin ja hoivaan liittyviä julkisia menoja ja vähentää työllisten määrää ja verotuloja. Julkisen talouden ongelmat näkyvät nähdäkseni jo nyt joidenkin tärkeiden verorahoitteisten palveluiden kuten terveydenhuollon ja vanhusten hoivan laadun ja saatavuuden heikentymisenä. Tämäkin viittaa siihen, että tärkeimpien julkisesti rahoitettujen palveluiden ja tulonsiirtojen turvaaminen edellyttää jatkossa vähemmän tärkeänä pidettyjen julkisten menojen leikkaamista ja/tai verotuksen huomattavaa kiristämistä. Väestön ikääntyminen nimittäin jatkuu ainakin lähivuosikymmenet. Aina on tietenkin myös syytä etsiä mahdollisuuksia nostaa tuottavuutta julkisella sektorilla.

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 sitä 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 lähihistoriaan verrattuna korkea työllisyysaste, suuri avointen työpaikkojen määrä, sekä inflaation laaja-alainen kiihtyminen. Nämä havainnot puoltavat pikemminkin suhteellisen kireätä 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 välttämättä ole vahva perustelu kokonaiskysyntää kasvattavalle ns. finanssipoliittiselle elvytykselle, jos tuotannon supistuminen johtuu lähinnä kielteisestä tarjontashokista. Niin kauan kuin tuotantomahdollisuudet ovat lähes täyskäytössä, kokonaiskysynnän kasvattaminen ei voi kasvattaa tuotantoa kovin paljon. Tällaisessa tilanteessa elvytys saattaa lähinnä vain kiihdyttää inflaatiota. Finanssipolitiikan oikean virityksen kannalta on nyt hyödyllisempää seurata esimerkiksi työllisyyden ja työttömyyden kehitystä kuin BKT:n kehitystä. Työttömyyden selvä nousu viittaisi tarpeeseen kasvattaa kokonaiskysyntää tuotannon kasvattamiseksi.

Energian saatavuuteen liittyvät ongelmat ja Venäjä aloittaman sodan vaikutukset yleisemminkin tekevät suhdannenäkymästä joka tapauksessa poikkeuksellisen epävarman. Tällaisessa tilanteessa olisi tavallistakin hyödyllisempää 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. Pahimmillaan energian kuluttajille suunnatut tuet menevät lopulta suurelta osin energian tuottajille.

Tällaiset kielteiset kannustinvaikutukset voidaan kuitenkaan usein välttää suunnittelemalla tuet huolellisesti. Tavoitteena tulisi olla, että ne eivät ainakaan merkittävästi pienennä kannustinta säästää energiaa. Tähän päästään esimerkiksi sitomalla (kertaluonteinen) tuki kotitalouden tai yrityksen aikaisempaan energian kulutukseen. 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 kestävyyteen liittyvät 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 ennakoidaan pysyvän lähihistoriaan verrattuna erittäin korkealla tasolla.

Toisaalta talousnäkymien epävarmuus sekä esityksessä mainitut kertaluontoiset lisäpanostukset turvallisuuteen ovat minusta hyviä syitä välttää kovin voimakasta finanssipolitiikan kiristämistä. Tätä taustaa vasten hallituksen talousarvioesitys näyttäytyy minusta vähemmän ongelmallisena. Toisaalta olisin toivonut, että nykyinenkin hallitus olisi tehnyt enemmän sellaisia uudistuksia, jotka vahvistavat julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä.

Hallituksen esittämät energiatuet, kuten sähkön arvonlisäveron alentaminen, ovat nähdäkseni valitettavan kömpelöitä, sillä ne selkeästi pienentävät kannustinta säästää energiaa. Lisäksi ainakin 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