

Nykyinen suhdannetilanne ei perustele julkisen talouden sopeutustoimien lykkäämistä

Tiivistelmä: *Julkisen talouden vahvistamiseen tähtäävät sopeutustoimet, eli veronkorotukset ja menoleikkaukset, pienentävät kokonaiskysyntää. Kokonaiskysynnän pieneneminen johtaa usein kokonaistuotannon (BKT:n) supistumiseen, mikä puolestaan heikentää sopeutustoimien julkista taloutta vahvistaa vaikutusta. Sopeutustoimien kielteinen vaikutus kokonaistuotantoon on voimakkain syvässä taantumassa tai lamassa. Vaikutus on kuitenkin yleensä tilapäinen, eikä se tee pysyviä sopeutustoimista hyödyttömiä julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyyskannalta. Suhteellisen heikoista talouskasvunäkymistä huolimatta Suomen nykyinen suhdannetilanne ei ole hyvä perustelu lykätä sopeuttamista. Sopeutustoimet on kuitenkin perusteltua jakaa monelle vuodelle.*

Suomen julkisessa taloudessa on edelleen kestävyysongelma, jonka pienentämisen tulisi olla yksi seuraavan hallituksen tavoitteista.¹ Julkisen talouden vahvistamiseen tähtäävien toimien pelätään kuitenkin usein heikentävän työllisyyttä ja talouskasvua. Tuotannon ja työllisyyden heikkeneminen vaikuttaisi kielteisesti paitsi kansalaisten hyvinvointiin, myös julkiseen talouteen. Tätä huolta saattaa lisätä se, että talouskasvun odotetaan tänä vuonna jäävän joka tapauksessa varsin heikoksi. Sopeutustoimia on julkisessa keskustelussa pidetty jopa täysin hyödyttömänä julkisen talouden kestävyyskannalta.

Kuvaamme tässä muistiossa lyhyesti miten julkisen talouden sopeutustoimien voidaan taloustieteellisen tutkimuksen perusteella arvioida vaikuttavan kokonaistuotantoon ja julkisen talouden tasapainoon. Sopeutustoimilla tarkoitamme tässä julkisten menojen leikkaamista ja verotuksen kiristämistä. Esitämme samalla näkemyksemme siitä, miten tällaiset vaikutukset kannattaisi huomioida päätettäessä julkisen talouden sopeutustoimien ajoituksesta alkavalla hallituskaudella.

Keskitymme siihen, miten sopeutustoimet vaikuttavat kokonaistuotantoon - ja samalla veropohjiin - kokonaiskysynnän kautta. Tämä on nähdäksemme keskeisin sopeutustoimien ajoittamiseen liittyvä asia. Sopeutustoimet voivat vaikuttaa kokonaistuotantoon myös suoraan tarjonnan kautta. Esimerkiksi yritysverotuksen kiristäminen tai koulutukseen liittyvät menoleikkaukset saattavat vähentää tuotantoa vähentämällä investointeja tai osaavan työvoiman määrää. Näitäkin asioita on punnittava sopeutustoimien yksityiskohdista päätettäessä. Julkista taloutta voidaan luonnollisesti yrittää vahvistaa myös muilla

¹ Julkisen talouden kestävyysongelmaa tarkastellaan talouspolitiikan arviointineuvoston vuoden 2022 raportin luvussa 4.

keinoin kuin menoleikkauksilla tai veronkiristyksillä, kuten esimerkiksi erilaisilla julkisen sektorin tuottavuuden parantamiseen tähtäävillä uudistuksilla.

Kokonaistuotanto reagoi kokonaiskysynnän vaihteluihin

Kokonaiskysyntä kuvaa kuinka paljon kuluttajat, yritykset ja julkinen sektori haluavat kuluttaa kotimaassa tuotettuja palveluita ja hyödykkeitä hintatasosta tai inflaatiosta riippuen. Kokonaiskysynnän vaihtelut heijastuvat usein kokonaistuotantoon, jota useimmiten mitataan bruttokansantuotteella, BKT:llä. Esimerkiksi pankkien luotonannon äkillinen kiristyminen johtaa helposti kokonaistuotannon supistumiseen yritysten investointien ja asuntorakentamisen vähene-
misen myötä. Kokonaiskysynnän ja -tuotannon välinen yhteys on perustelu myös ns. finanssipoliittiselle elvytykselle, jolla tavoitellaan kokonaistuotannon kasvattamista kokonaiskysyntää kasvattamalla.

Julkisen talouden sopeutustoimilla on samantapainen vaikutus kokonaiskysynnän kautta kokonaistuotantoon. Esimerkiksi tulo- ja kulutusverojen kiristäminen tai kotitalouksille maksettavien tulonsiirtojen leikkaaminen vähentää kokonaiskysyntää vähentämällä kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja. Kysynnän pienenemisen vuoksi yritysten aikaisempi tuotanto ei välttämättä mene enää kaupaksi, jolloin ne alkavat vähentää tuotantoa ja työvoimaa. Tuotannon pieneneminen pienentää palkka- ja pääomatuloja ja sitä kautta edelleen myös kokonaiskysyntää. Tällainen tuotannon ja tulojen välinen yhteys voimistaa esimerkiksi verotuksen kiristämisestä alun perin aiheutunutta kokonaiskysynnän supistumista.

Kokonaiskysynnän ja tuotannon välinen yhteys liittyy viime kädessä hintajäykkyyksiin ja työvoiman ja muiden tuotantoresurssien uudelleen allokoitumista hidastaviin rajoitteisiin. Kysynnän supistuessa tavaroiden ja palveluiden hinnat sekä palkkataso eivät jousta riittävän nopeasti, jotta aikaisemman suuruinen tuotanto menisi edelleen kaupaksi ja työllisyys ei heikentyisi. Myös tuotannon suuntaaminen kotimarkkinan sijasta vientiin vie aikaa.

Finanssipolitiikan kerroin kuvaa sitä, kuinka paljon tuotanto pienenee suhteessa finanssipolitiikan kiristämiseen tai kasvaa suhteessa sen keventämiseen. Jos finanssipolitiikan kerroin on 0,6, verotuksen kiristäminen tai menojen leikkaaminen esimerkiksi miljardilla eurolla pienentää kokonaistuotantoa 600 miljoonalla eurolla kokonaiskysynnän pienenemisen takia.²

² Verotuksen kiristämellä ja menojen leikkaamisella saattaa todellisuudessa olla eri suuruinen kerroinvaikutus. Ks. Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2022, luku 4.4.

Finanssipolitiikan vaikutus kokonaistuotantoon riippuu suhdannetilanteesta

Finanssipolitiikan kertoimen suuruutta on pyritty arvioimaan lukuisissa empiirissä tutkimuksissa. Tutkijoiden kiinnostus tähän kysymykseen kasvoi varsinkin finanssikriisin myötä. Viimeaikainen tutkimus on keskittynyt erityisesti arvioimaan millä tavalla kertoimen suuruus riippuu talouden tilasta.

Sopeutustoimien ajoituksen kannalta on oleellista, että kerroin näyttää olevan suurempi matalasuhdanteessa kuin nousukaudella.³ Kertoimen arvioidaan usein olevan korkeasuhdanteessa lähellä nollaa, mutta syvässä taantumassa tai lamassa jopa yli kolmen. Jälkimmäisessä tilanteessa finanssipolitiikan kiristäminen ei veropohjien pienenemisen ja julkisesti rahoitettujen tulonsiirtojen kasvun vuoksi välttämättä kasvata verotuloja suhteessa julkisiin menoihin lainkaan.

Se, että finanssipolitiikan kerroin näyttää riippuvan suhdannetilanteesta, ei ole kovin yllättävää. Korkeasuhdanteessa tuotantoa rajoittaa yleensä ennen kaikkea osaavan työvoiman ja muiden tuotannossa tarvittavien resurssien saataavuus. Tällöin (reaalinen) tuotanto ei voi juuri kasvaa kysynnän kasvun myötä, vaan kysynnän kasvu näkyy pikemminkin hintojen nousuna. Finanssipolitiikan kiristämisen voi tällöin olettaa pienentävän pikemminkin inflaatiopaineita kuin tuotantoa. Sen sijaan syvässä taantumassa, jossa kysyntää on tuotantomahdollisuuksin nähden muutenkin liian vähän, finanssipolitiikan kiristäminen todennäköisesti pienentää tuotantoa edelleen.

On syytä korostaa, että finanssipolitiikan kertoimen suuruutta ei tule ennakoida suoraan ennustetun talouskasvun perusteella. Oleellista on pikemminkin se, missä määrin tuotannolliset resurssit ovat käytössä. Ne voivat pysyä lähes täyskäytössä (korkeasuhdanne), vaikka talous kasvaisi verrattain hitaasti, jos hidas talouskasvu johtuu esimerkiksi heikosta tuottavuuskehityksestä tai työikäisen väestön vähenemisestä.

Jos sopeutustoimien kerroinvaikutus olisi aina nolla, julkista taloutta voitaisiin sopeuttaa ilman, että sillä olisi vaikutusta kokonaistuotantoon ainakaan suoraan kokonaiskysynnän kautta. Koska finanssipolitiikan kerroin on kuitenkin yleensä positiivinen, on syytä huomioida sopeutuksen vaikutus suhdannetilanteeseen ja pyrkiä ajoittamaan toimenpiteet niin, että ne tukevat vakaata talouskehitystä. Kertoimen riippuminen suhdannetilanteesta tekee tästä tavoitteesta vielä tärkeämmän. Tekemällä sopeutustoimet pikemminkin korkea- kuin matalasuhdanteessa voidaan minimoida niiden negatiiviset vaikutukset kokonaistuotantoon ja luultavasti myös hyvinvointiin.

Finanssipolitiikan tarkka ajoittaminen suhdanteiden mukaan ei toisaalta ole helppoa. Julkisista tuloista ja menoista päätetään pääosin talousarviossa, jolloin ei voi olla varmaa tietoa tulevan vuoden talouskehityksestä. Siksi on järkevää ajatella, että sopeutustoimia kannattaa lykätä suhdannetilanteen vuoksi

³ Balasundharam ym. (2023) käsittelevät myös uusimpia tutkimuksia.

vain siinä tapauksessa, että suhdannetilanteen arvioidaan jatkuvan selvästi tavanomaista heikompana.

Vastaavasti Suomen nykyinen suhdannetilanne ei ole mielestämme hyvä perustelu lykätä sopeuttamista, sillä näköpiirissä ei ole selkeästi parempaakaan aikaa sopeuttamistoimien aloittamiselle. Tähän viittaa erityisesti lähihistoriaan nähden hyvä työllisyystilanne.⁴ Kaikkia kokonaiskysyntää välittömästi leikkaavia sopeutustoimia ei toisaalta ole järkevää toteuttaa heti hallituskauden alussa, jotta kokonaiskysyntä ei supistu kovin äkillisesti.

Kerroinvaikutukset pienenevät ajan myötä

Finanssipolitiikan kerrointa käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa tarkastellaan usein tilapäisen finanssipolitiikan kiristämisen tai keventämisen vaikutusta tuotantoon lyhyellä aikavälillä, eli esimerkiksi samana vuonna, jolloin kiristäminen tai keventäminen toteutetaan. Julkisen talouden vahvistamiseen tähtäävät menoleikkaukset tai veronkiristykset ovat kuitenkin yleensä lähtökohtaisesti pysyviä. Tällöin kiinnostavaa on erityisesti se, miten tänä vuonna tehtävät sopeutustoimet vaikuttavat tuotantoon ja julkisen talouden tasapainoon tulevana vuosina.

Pitkän aikavälin vaikutuksia on vaikeampi arvioida empiirisesti kuin lyhyen aikavälin vaikutuksia. Sekä teorian että empirian perusteella on kuitenkin perusteltua arvioida, että sopeutustoimien vaikutus tuotantoon ainakin suoraan kokonaiskysynnän heikkenemisen kautta yleensä häviää ajan myötä.⁵ Suomen tapaisessa pienessä avotaloudessa kansainvälinen kauppa on yksi tärkeä sopeutumismekanismi. Viennin kasvu ja tuonnin korvaaminen osin kotimaisella tuotannolla auttavat sopeutumaan kotimaisen kysynnän supistumiseen ilman tuotannon pitkäaikaista supistumista.

Siksi kokonaiskysyntään liittyvillä kerroinvaikutuksilla ei lopulta yleensä ole kovin suurta merkitystä sen kannalta, miten sopeutustoimet vaikuttavat julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyYTEEN. Ääritilanteessa sopeutustoimet voivat aluksi jopa heikentää julkista taloutta niin, että esimerkiksi julkisen velan suhde BKT:hen kasvaa verrattuna tilanteeseen ilman sopeutustoimia. Mutta siinäkin tapauksessa sopeutustoimet alkavat muutaman vuoden kuluttua todennäköisesti vahvistamaan julkista taloutta niin, että velkasuhde on myöhemmin matalampi kuin mitä se olisi ilman sopeutustoimia.⁶ Hallituskauden alussa tehtävien sopeutustoimien vaikutus julkisen velan BKT-suhteeseen saattaa kuitenkin näkyä vasta hallituskauden lopulla tai sen jälkeen.

Joissakin tapauksissa on kuitenkin syytä pelätä, että kokonaiskysynnän supistuminen lopulta pienentää myös tuotantomahdollisuuksia tavalla, joka pienentää kokonaistuotantoa pitkäaikaisesti tai jopa pysyvästi. Tämä huoli liittyy erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden kasvuun, joka voi rapauttaa työntekijöiden

⁴ Ks. myös talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2022, luku 2.

⁵ Batini ym. (2014, luku II.c.) listaa myös finanssipolitiikan kerroinvaikutusten keston liittyviä tutkimuksia.

⁶ Warmedinger ym. (2015) havainnollistavat tätä tulosta laskelmien avulla.

osaamista ja työkykyä. Tällainen vaikutus on yksi syy pyrkiä välttämään pitkäaikaistyöttömyyden nousua. Samoin on yleisemmin perusteltua huolehtia julkisen talouden kestävydestä pitkäjänteisesti niin, että vältetään tilanne, jossa julkista taloutta joudutaan sopeuttamaan voimakkaasti hyvin huonossa suhdannetilanteessa.⁷

On toisaalta hyvä huomata, että kaikki sopeutustoimet eivät välttämättä supista kokonaiskysyntää lainkaan ainakaan lähivuosina. Esimerkiksi eläkeetuuksien leikkaaminen, joka ei kohdistu takautuvasti jo kertyneisiin eläkkeisiin, vaan ainoastaan tuleviin eläkkeisiin, näkyy ihmisten käytettävissä olevissa tuloissa täysimääräisesti vasta vuosikymmenten kuluttua. Tällaiset sopeutustoimet voivat vahvistaa julkisen talouden kestävyttä pitkällä aikavälillä ja ne voidaan toteuttaa suhdannetilanteesta riippumatta. Ne eivät kuitenkaan todennäköisesti hidastaisi julkisen talouden velkaantumista lähivuosina.

Lisätietoja

Professori Niku Määttänen
Talouspolitiikan arviointineuvoston puheenjohtaja
Yhteystiedot: niku.maattanen@helsinki.fi ja 041 545 6721

Talouspolitiikan arviointineuvosto

Talouspolitiikan arviointineuvosto on koottu yliopistojen taloustieteen laitosten ja Suomen Akatemian ehdotusten perusteella. Arviointineuvoston puheenjohtaja on professori Niku Määttänen. Muut jäsenet ovat professori Hilde Bjørnland, työelämäprofessori Seija Ilmakunnas, professori Liisa Häikiö ja professori Tuukka Saarimaa.

<https://talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/neuvosto/>

Viitteet

Balasundharam, V., Basdevant, O., Benicio, D., Ceber, A., Kim, Y., Mazzone, L., Selim, H., & Yang, Y. (2023). Fiscal Consolidation: Taking Stock of Success Factors, Impact, and Design, *IMF Working Paper 23/63*. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2023/English/wp2023063-print-pdf.ashx>

Batini, N., Eyraud, I., Forni, L., & Weber, A. (2014). Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections, *IMF Technical Notes and Manuals 14/04*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2014/tnm1404.pdf>

Cerra, V., Fatás, A., & Saxena, S. C. (2023). Hysteresis and business cycles. *Journal of Economic Literature*, 61(1), 181–225. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.20211584>

⁷ Cerra ym. (2023) on kirjallisuuskatsaus tällaiseen mekanismiin liittyvästä tutkimuksesta.

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2022. <https://talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wp-content/uploads/2023/03/Talouspolitiikan-arviointineuvoston-raportti-2022-Epavirallinen-kaannos.pdf>

Warmedinger, T., Checherita-Westphal, C., & Hernández de Cos, P. (2015). Fiscal multipliers and beyond, *ECB Occasional Paper Series* No 162. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbop162.en.pdf>