

Lipposen hallituksen talouspoliittinen ohjelma - Tavoitteet kovia, mutta riittävätkö keinot?

PERTTI KUKKONEN

Hallitusten ohjelmapaperit ovat usein ympäröireitä. Talouspolitiikan linjaa ei niistä yleensä ole voinut selvästi hahmottaa. Toisin on nyt. Suurtyöttömyys ja valtion talouden suuri vaje ja kova velkaantumisen vauhti ovat niin suuria ongelmia, että niiden kimppuun on pakko käydä ponnekkaasti. Valtion suuri velka pitää myös rahan lainaajat kotimaassa ja ulkomailla valppaina. Rahamarkkinat rankaisisivat korkeilla koroilla, ellei määrätietoista tervehdyttämistä jatkettaisi.

Ruotsissa syksyn 1994 vaalien jälkeen muodostettu Carlssonin hallitus kompuroi valtion talouden saneerauksen aloittamisessa. Korkotaso nousi ja kruunu heikkeni jyrkästi. Hallituksen uskottavuus horjui. Ei ole suuri ihme, että Lipposen hallituksen ohjelmassa pyritään välttymään tällaiselta kohtalolta jo hallituksen alkutaipaleella. Suomessa tilanne olikin kypsä uusille konkreettisille toimenpiteille valtion talouden tervehdyttämiseksi, sillä menoleikkauksiin oli saatu tottua jo Ahon hallituksen aikana ja Pekkasen työryhmän raportin ehdottamista valtion menojen säästöistä oli syksyn ja talven mittaan sekä eduskuntavaalia edeltäneessä kamppailussa syntynyt riittävän suuri yksi-

mielisyyys. Suurtyöttömyyden alentamisen tarpeesta vallitsi vielä suurempi yksimielisyys.

Talouspolitiikan tavoitteet

Hallituksen ohjelmajulistuksen talouspoliittinen osa alkaa tavoiteasettelulla seuraavasti: "Talouspolitiikan päätavoite on työttömyyden puolittaminen vaalikauden aikana. Sen saavuttamiseksi taloudellisen kasvun on oltava koko vaalikauden ajan nopeaa ja ympäristön kannalta kestävä. Viennin kasvun on jatkuttava voimakkaana ja myös investointien ja kulutuksen on lisäännyttävä ripeästi. Työllisyyden koheneminen edellyttää tuotantorakenteen monipuolistamista ja kasvun ulottamista myös työvoimavaltaisiin palveluihin.

Kestävän, työllisyyttä parantavan kasvun edellytyksenä on hyvä kilpailukyky ja nykyistä alhaisempi reaalikorko. Reaalikoron alentamiseksi vaihtotaseen on pysyttävä ylijäämäisenä ja talouspolitiikan eri osat, raha-, finanssi- ja työmarkkinapolitiikka on nivottava onnistuneesti yhteen."

Työttömyyden puolittaminen on erittäin kova tavoite. Työttömiä oli maaliskuussa 1995

416 000 henkilöä eli 17 % työvoimasta. Puolittaminen merkitsee työttömien luvun painamista vuonna 1999 lähelle 200 000 henkilön tasoa. Pekkasen työryhmää varten tehtyjen laskelemien perusteella tämän tavoitteen saavuttaminen vuonna 2000 edellyttäisi keskimäärin 5 %:n vuotuista kokonaistuotannon kasvuvauhtia vuosikymmenen loppuun saakka ja lisäksi useitakin työmarkkinoiden uudistuksia, joilla mm. alennetaan yritysten työllistämiskynnystä.

On hyvin todennäköistä, että kokonaistuotannon kasvu jää vaalikauden aikana hitaammaksi, 3,5 - 4 %:iin vuotta kohti, niinkuin valtiovarainministeriö esitti helmikuussa 1995 valtiontalouden näkymiä arvioineessa raportissa. Sekin edellyttää hyvän kilpailukyvyn säilyttämistä ja reaalikoron alentamista. Voidaan epäillä, tokkopa tämäkään vielä riittäisi työllisyystavoitteen saavuttamiseen. Lisäksi tarvittaisiin varsin radikaali työmarkkinoiden liberaalisoiminen ja pienyrityspolitiikka. Palaan tähän asiaan myöhemmin.

Perintönä nopea talouden kasvu

Hallitus aloitti työnsä suotuisissa merkeissä. Kokonaistuotannon kasvu oli kiihtynyt vuoden 1995 alussa yli 5 %:n vauhtiin ja työttömyys oli vähentynyt maaliskuussa 60 000 henkilöllä vuoden takaisesta. Työttömyys vähenee vuonna 1995 ainakin 50 000 henkilöllä ja alittaa vuoden lopussa selvästi 400 000 henkilön rajan. Investoinnit ja kulutus kasvavat voimakkaasti, mikä merkitsee myös kotimarkkina-alojen nopeaa toipumista lamasta. Vaihtotase on yli 10 miljardia markkaa ylijäämäinen ja inflaatio hidasta, jopa Euroopan unionin hitainta. Kuluttajahintojen vuosinousu on alle 2 %. Vuodelle 1996 ennustetaan edelleen aika nopeaa, 4 %:n kokonaistuotannon kasvua ja ylijäämäistä vaihtotasetta.

Lipposen hallituksen huoleksi tulee, miten suotuisa kehitys saadaan jatkumaan. Onkin hyvin loogista, että talouspolitiikan päälinja pysyy samana kuin Ahon hallituksen talouspolitiikan linja, jolla lamasta noustiin. Kestävä talouden kasvu ja työttömyyden aleneminen vaativat viennin kilpailukyvyn turvaamista eli inflaation pitämistä hitaana ja toisaalta valtion talouden tervehtyttämistä. Hidas inflaatio ja valtion velkaantumisen pysäyttäminen takaavat kohtuullisen ja ehkä jopa alenevan korkotason. Talouden kasvu riippuu ratkaisevasti korkotasosta. Turhaan ei jo edellisen hallituksen toimesta perusteltu "korkeolvytystä" silloin kun vielä oli suuri erimielisyys talouden elvyttämisen linjasta.

Osa menojen säästöistä on täsmennetty, osa jää avoimeksi

Hallitusohjelmassa on sovittu vähintään 20 miljardin markan valtion menojen säästöistä vaalikauden aikana "etupainotteisesti". Se tarkoittaa, että säästöistä tehdään 15 mrd markkaa vuonna 1996, joten vuosille 1997-1999 jää vielä 5 mrd markan säästöjen toteuttaminen. Aiempien, Ahon hallituksen aikana säädettyjen, vuoden 1996 alussa raukeavien säästölakien voimassaoloa jatketaan. Niiden vaikutus valtion budjettiin on 12 mrd markkaa.

Hallitusohjelman lisäpöytäkirjassa on täsmennetty kohteet, joista vuosina 1995 ja 1996 tehdään 10 miljardin markan menosupistukset. Kertautuessaan nämä leikkaukset alentavat menoja yhteensä 14,5 - 15 mrd markkaa vuoteen 1999 mennessä. Suurimmat supistukset koskevat kuntien valtionosuuksia, maataloustukea ja kotitalouksien tulonsiirtoja ns. perusturvan osalta. Ansiosidonnaisen sosiaaliturvan, mm. eläkkeiden ja työttömyysmenojen mahdolliset säästöt on jätetty hallituksen ja työmarkkinajär-

jestöjen kolmikantaneuvottelujen varaan. Hallitusohjelmassa todetaan, että loppuistakin 5 mrd markan säästöistä päätetään elokuun 1995 loppuun mennessä, ts. viimeistään kesän budjettiriihessä. Avoimeksi jää, mihin nämä säästöt kohdennetaan.

Huomiota kiinnittää se, että kuntien valtionosuuksiin ja valtion kulutusmenoihin sekä osaan sosiaaliturvamenoihin ei ohjelman mukaan tehdä tulevina neljänä vuotena inflaatiotarkistuksia. Se merkitsee, että reaalisesti nämä menot supistuvat inflaation verran. Merkitseekö se myös ehtoa, että julkisen sektorin ansiotaso ei saa nousta? Todennäköisemmin tarkoitus lienee, että kun ansiotaso nousee, toimintaa on tehostettava tai menoja edelleen supistettava vastaavalla määrällä.

Jos ja kun suunnitellut säästöt toteutuvat, valtion menot pysyvät arvoltaan vuosina 1996 ja 1997 suunnilleen kuluvan vuoden tasolla ja 200 miljardin markan alapuolella. Reaalisesti menot hieman supistuvat. Vuosina 1998 -1999 menojen reaalikasvu on lähellä nolaa. Valtion menopolitiikka on siten hyvin samanlainen kuin Ahon hallituksella, joka jäädytti vaalikauden reaaliset menot vuoden 1991 tasolle. Silloin tosin tavoitteesta hieman tingittiin mm. jättämällä pankkituen menot ja vuonna 1995 EU-jäsenyyden aiheuttama menopiikki tavoitteen ulkopuolelle.

Nyt päätettyjen menosäästöjen toteutuessa valtion velka suhteessa bruttokansantuotteen taittuu vuodesta 1997 lähtien noin 70 prosentin tasolle. Valtiontalouden alijäämä supistuu vuonna 1996 hieman yli 40 mrd markkaan kun se vuonna 1995 on noin 70 mrd markkaa. Sen jälkeen alijäämä edelleen hieman supistuu. Valtion velka tulee hyvin hallintaan.

Säästöt eivät hidasta talouden kasvua, mutta muuttavat tulonjakoa

Valtion tulonsiirtomenojen ja maataloustuen leikkaukset vuonna 1996 vähentävät kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja yhteensä noin 4 mrd markkaa eli hieman yli prosenttiyksikön verran. Kuntien valtionapujen ja valtion toimintamenojen leikkaukset hieman yli 4 mrd markan summalla vähentävät julkisen sektorin työllisyyttä ja julkista kulutusta. Menosäästöjen suora kysyntävaikutus vähentäisi kotimaisista kulutus- ja investointikysyntää ja BKT:ta vuonna 1996 noin prosenttiyksikön verran.

Suunnitellut menosäästöt tekevät kuitenkin valtion velkaantumisen pysäyttämisen entistä uskottavammaksi, minkä ansiosta korkotaso on laskenut. Pitkien luottojen korot ovat alentuneet huhti-toukokuussa 1995 noin prosenttiyksikön verran. Korokojen aleneminen puolestaan lisää kysyntää ja kokonaistuotantoa vuoden puolentoista vuoden viiveen jälkeen. Kokonaisvaikutus BKT:hen on negatiivisen kysyntävaikutuksen ja korkotason alenemisen kautta tulevan positiivisen syrjäytysvaikutuksen summa.

Määrällisiä arvioita korkotason alenemisen kautta tulevasta syrjäytysvaikutuksesta on hyvin vaikea tehdä. Asiaa on vaikea tutkia ekonometrisestikin, koska Suomen valtion velkakriisi on ollut ainutkertainen. Havaintoaineistoa ei ole riittävästi. Niin kauan kun finanssipolitiikasta ja valtion talouden velkaantumisen pysäyttämisestä vallitsi viime vuosina suuri epävarmuus, korkotaso pysyi korkeana ja syrjäytysvaikutus todennäköisesti varsin suurena. Vuosien 1992 - 1994 valtion menojen säästöt, yhteensä noin 35 mrd markkaa, jo korjasivat suuren osan tästä finanssipolitiikan uskottavuusongelmasta.

Mikäli nyt suunnitellut 20 mrd markan lisäsäästöt toteutuvat, se lähestulkoon poistaa lopunkin epävarmuuden valtion velkaongelman hallittavuuden suhteen, minkä vuoksi pitkien korkojen taso voi alentua enemmänkin kuin jo (tätä kirjoitettaessa) näkyvissä olevan noin prosenttiyksikön verran. Korkojen tosiasiallinen aleneminen riippuu tosin myös siitä, pystytäänkö inflaation kiihtyminen tulevina vuosina estämään. Siihen palataan tuonnempana.

Subjekttiivinen arvioni on, että jos säästöt toteutuvat budjettipäätöksinä kuluvan vuoden aikana, se alentaa korkotasoa edelleen hieman. Korkotason laskun positiivinen vaikutus on niin suuri, että kokonaisvaikutus BKT:hen jää lähelle nolaa. Valtion menojen säästöt hidastaisivat käynnissä olevaa noususuhdannetta vuonna 1996 hyvin vähän jos ollenkaan. Tämä on pienempi arvio vaikutuksen suuruusluokalle kuin minkä Seija Ilmakunnas ja Jaakko Kiander esittivät artikkelissaan "Säästötoimet ja valtiontalouden vakauttaminen" (Talous ja Yhteiskunta 2/1995, Palkansaajien tutkimuslaitos). Heidän mukaansa säästöt hidastaisivat BKT:n kasvua vuonna 1996 noin puoli prosenttiyksikköä.

Leikkausten kohdistaminen pääasiassa tulonsiirtoihin ja siten alhaisimpiin tuloluokkiin aiheuttaa sen, että tuloerot verojen ja tulonsiirtojen jälkeen kasvavat. Tähän myös Ilmakunnas ja Kiander kiinnittivät huomiota mainitussa artikkelissaan. Tilastokeskuksessa on arvioitu myös sosiaaliturvan leikkausten alueellisia vaikutuksia. Alueellisetkin tuloerot kasvavat selvästi. Näin käy ilmeisesti sen vuoksi, että kehitysalueilla maan pohjois- ja itäosissa toimeentulo on enemmän tulonsiirroista riippuvaa kuin maan eteläosissa. Pienimpiä leikkausten vaikutukset ovat pääkaupunkiseudun kunnissa. Maaseutualueilla tulokehitystä heikentävät vielä lisäksi maatalouden kotimaisen tukipaketin

ja maatalouden eläkejärjestelmän leikkaukset. On aivan ilmeistä, että maaseutualueilla syntyy uusi tyhjenemiskierre tulojen aletessa ja toimeentulomahdollisuuksien heikentyessä.

Saadaanko inflaation kiihtyminen esteeksi

Hallituksen ohjelmaan kirjatut valtion menojen säästöt ovat toteutuessaan riittäviä korjaamaan valtion velkaantumisongelman ja pitävät osaltaan korkotason alhaisena. Työllisyystavoitteen saavuttamiselle kriittisiksi tulevat sen sijaan inflaation hillintä tulevina vuosina ja työmarkkinoiden uudistaminen työllistämistä tukeväksi sekä uusien yritysten perustamiseen tarvittava pk-politiikka.

Niinkuin edellä todettiin, vuosien 1995 ja 1996 kokonaistuotannon kasvunäkymät ovat hyviä. Työttömyys saadaan alenemaan näinä vuosina todennäköisesti 330 000 - 340 000 henkilön tasolle. Kasvunäkymät siitä eteenpäin vuosina 1997 - 1999 ovat epävarmoja ja riippuvat vahvasti talouspolitiikan onnistumisesta. On hyvin todennäköistä, että maailman ja Euroopan unionin taloudessa nousukausi hidastuu viimeistään vuosina 1997 - 1998 ja joudutaan ainakin lievään taantumaan. Jotta työttömyyden aleneminen jatkuisi, Suomi ei saisi vajota taantumaan muiden maiden mukana.

Inflaation kiihtymisen estäminen on ratkaisevan tärkeää. Hallituksen ohjelmassa todetaan, että inflaation torjumiseen pyritään hallituksen, Suomen Pankin ja työmarkkinajärjestöjen yhteisin ponnisteluin. Ohjelman liitteenä on työmarkkinoiden keskusjärjestöjen kannanmäärittely, jossa asetetaan tavoitteeksi, ettei Suomen hintatason nousu ylitä EU-maiden keskimääräistä hintatason nousua. Edelleen todetaan, että matalan inflaation tavoite on yksi kulmakivi tulevan tulokierroksen palkkarat-

kaisuille.

Tunnustelevat puheenvuorot keskitetystä tulopoliittisesta sopimuksesta, joka tehtäisiin syksyllä 1995, eivät ole johtaneet konkreettisiin esityksiin ainakaan vielä toukokuun puolivälin tienoilla. Ratkaisua on vaikea löytää. Perusongelmana on hyvin erilainen kannattavuus ja palkanmaksukyky vientialoilla ja kotimaisilla palvelualoilla ja eri yrityksissä. Valtio ja kunnat ovat vieläkin menojen supistamispaikneissa, eikä palkankorotusvaraa ole lainkaan.

Koska palkansaajien keskusjärjestöillä ei ole valtaa sitoa jäsenliittoja mahdolliseen keskitettyyn sopimukseen, sopimuksen pitävyys ja sen avulla saatava palkkahillintä on kyseenalaista. Hallituksella ei ole riittäviä porkkanoita liittojen sitomiseen. Lievää tuloveron kevennystä on väläytelty. Toisaalta sellainen on luvattu jo hallitusohjelmassa. Suuren paketin sitomisen yrittäminen olisi hyvin riskialtista, koska epäonnistuminen johtaisi todennäköisesti vahvaan korkoreaktioon rahamarkkinoilla.

Viime vuosikymmenten keskitetyistä ja liittokohtaisista sopimuksista tehtyjen tutkimusten mukaan ansiotason nousun suuruus on riippunut enemmän työmarkkinoiden kysyntä/tarjonta -suhteista kuin sopimuksen muodosta. Vain harvoissa tapauksissa tulopoliittisilla keskitetyillä sopimuksilla on saatu aikaan tuntuva inflaation hillintä. Silloinkin kysymyksessä on melkein poikkeuksetta ollut kriisitilanteiden laukaiseminen.

Nyt riittävää kriisitietoisuutta ei ammattiyhdistysliikkeessä ole syntynyt suurtyöttömyydestä huolimatta. Talven 1994/1995 tulosopimuskierron osoitti sen nähdäkseni. (Jäsenkunta tuntuu olevan enemmän kuin johto huolissaan työttömyydestä tuoreen mielipidekyselyn mukaan!) Pidänkin todennäköisenä, että riippumatta sopimuksen muodosta syksyn ja talven 1995/1996 tulosopimusten tuloksena ansiotaso

nousee vuonna 1996 keskimäärin suunnilleen saman verran kuin vuonna 1995 eli 4,5 - 5 %.

Sen seurauksena inflaatio kuluttajahinnoilla mitattuna ilmeisesti kiihtyy 3-4 %:n vauhtiin ja korkotaso nousee muutamalla prosenttiyksiköllä markkinoiden tai Suomen Pankin toimesta. Suomen Pankin inflaatiotavoite, 2 %:n raja nimittäin ylitetään selvästi. Markka myös saattaa jossain määrin heikentyä. Kokonaistuotannon kasvu hidastuu vuoden 1996 kuluessa ja vuonna 1997 siinä määrin, että työttömyyden aleneminen pysähtyy. Silloin olisi saavutettu vasta noin puolet työttömyyden alentamisen tavoitteesta. Täytyisi luoda vielä lähes 150 000 työpaikkaa, jotta työttömien määrä saataisiin laskemaan 200 000:een. Perinteisen tulopoliittikan keinot ovat aivan ilmeisesti riittämättömiä inflaation hillintään. Tarvitaan aivan uutta otetta työmarkkinoiden uudistamiseen.

Työmarkkinoiden toimivuutta parannettava

Suuri perusristiriita ja paradoksi on syntynyt kansantalouteen sitä mukaa kun sääntelytaloudesta on siirrytty kilpailu- ja markkinatalouteen. Kaikilla muilla talouden osamarkkinoilla paitsi työmarkkinoilla on toteutettu varsin pitkälle mennyt sääntelyn purkaminen, joka vielä jatkuu EU:n puitteissa. Työmarkkinoilla vahva järjestäytyminen ja saavutettujen etujen puolustaminen estää markkinoiden toimivuuden parantamisen. Tämä estää työmarkkinoiden tasapainottumisen ja suuri työttömyys voi jäädä pysyväksi.

Tällä tarkoitan sitä, että jos talouteen osuu suuri shokki tai häiriö niinkuin äskettäinen paha kriisi ja lama, niin kaikilla muilla talouden aloilla markkinat toimivat ja tapahtuu sopeutuminen tasapainon suuntaan. Työmarkkinoilla sopeutumista ei tapahdu likikään riittävästi,

vaan ne jäävät pysyvään epätasapainoon. On harhaa kuvitella, että suurtyöttömyydestä, työmarkkinoiden pahasta epätasapainosta päästäisiin ilman, että korjataan työmarkkinoiden toimivuutta sääntelyä ja jäykkyyksiä purkamalla sekä erityisesti luomalla joustavuutta palkkatasosta sopimiseen.

Tämän ongelman suuruusluokkaan ja vakavuuteen verrattuna Lipposen hallitus on tekemässä vain marginaalisia korjauksia. Hallitus ilmoittaa ohjelmassaan ensinnäkin tehostavansa työvoimapolitiittisia toimia lisäämällä voimavaroja työllisyyden hoitoon. Vuoden 1995 ensimmäisessä lisäbudjetissa osoitettiin työllistämiseen 1,6 mrd markkaa. Puoli miljardia käytetään koulutukseen ja toinen puoli miljardia suoraan työllistämisen erityistoimiin. Lisäksi tuetaan asuntojen korjaamista ja käynnistetään liikenneinvestointeja. Tämä on vanhan työllisyyspolitiikan jatkamista. Työllistäminen valtion työllisyysmenoja lisäämällä lievittää työttömyyttä, erityisesti pitkäaikaistyöttömyyttä kyllä lyhyellä tähtäimellä hieman, mutta ei tarjoa kestävää ratkaisua työttömyysongelmaan. Kun tuet poistetaan tai koulutus lopetetaan, liian pieni osa työllistetyistä löytää pysyvemmän työpaikan.

Myös muut hallitusohjelman kohdat, joissa mm. luvataan uudistaa yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa työlainsäädäntöä siten, että työllistämistä ja työhön menoa estäviä jäykkyytekijöitä puretaan, jäävät riittämättömiksi korjaamaan työmarkkinoiden rakenteita. Näillä toimenpiteillä tarkoitettaneen työaikalain uudistamista, alle vuoden kestävien työsuhteiden irtisanomisaikojen lyhentämistä, YT-lain edellyttämien neuvotteluaikojen lyhentämistä ja työttömyysturvajärjestelmän osittaista uudista-

mista. Ohjelmassa luvattu pk-yritysten välillisten työvoimakustannusten alentaminen, missä Ahon hallitus jo meni aika pitkälle, auttanee jonkin verran lisätyövoiman palkkaamisessa pieniin yrityksiin. Suuria lisäsummia tähänkään tuskin on käytettävissä.

Työvoima vähenee lähivuosina maataloudessa ja elintarviketeollisuudessa runsaasti. Mahdollisesti jopa kymmeniätuhansia työpaikkoja katoaa, kun maatalouden tukea vähennetään hallitusohjelman kaavailemalla tavalla. Pankit vähentävät vielä noin kymmentuhatta työpaikkaa. Julkinen sektorikin joutuu vielä karsimaan henkilöstöään kaavailtujen säästöjen mukaisesti. Teollisuus lisää työpaikkoja, mutta sen tuottavuuden nousu on edelleen niin nopeaa, että se ei voi korvata edellä mainittujen alojen supistuksia. Rakentaminen lisää syvästä lamasta toipueensa jonkin verran työvoimaansa, mutta ei likikään entiseen laajuuteensa.

Työpaikkojen luominen jää pääasiassa yksityisten palveluelinkeinojen varaan. Niiden yritykset lisäävät työvoimaansa ja uusia yrityksiä perustetaan, mikäli se on kannattavaa liiketoimintaa. Palveluiden kysyntä kasvaa, mikäli niiden suhteellinen hinta laskee. Se taas on mahdollista, jos niiden palkat määräytyvät joustavasti kannattavuuden mukaan. Nykyisillä työmarkkinoiden pelisäännöillä se ei ole mahdollista. Purkautuuko tilanne vasta pitkän ajan kuluessa työsuhteiden muuttuessa määräaikaisiksi ja suureksi osaksi lyhytaikaisiksi, riippuu ammattiyhdistysliikkeen päätöksistä. Jos työehtosopimusten yleissitovuuden lieventämiseen ei mennä, on aivan ilmeistä, että suuri työttömyys jää pysyväksi, ja Lipposen hallituksen työttömyyden alentamisen tavoitteesta jäädään kauaksi.