

## Talouspolitiikka, julkinen velka ja työmarkkinat\*

VESA KANNIAINEN

VTT, professori

Helsingin yliopisto

Ylijohtaja Seppo Leppäsen alustuksen ajankohdan tekee äärimmäisen kiintoisaksi se yllättävän mittava epävarmuus, joka liittyy niin Suomen kansantalouden kuin koko EU:nkin kehitykseen parin lähivuoden aikana ennen lopullista EMU-ratkaisua. Käännepiste-ennustajat ovat toistaiseksi enemmistönä lajissa, jonka vaikeusastekerroin on mittava. Pisteet jaetaan loppuvuodesta. En kadehti ennustajien tehtävää: kaikki eivät tällä kertaa voi osua oikeaan.

Yhdyn Ylijohtaja Leppäsen tilanearvioon siinä, että talouspolitiikan uskottavuus merkittävästi parani v. 1995 finanssi- ja rahapolitiikassa tehtyjen ratkaisujen valossa. Maan uusi hallitus kykeni nopeasti sitoutumaan valtiontalouden tervehtyttämiseen tähtäävään ohjelmaan, mikä paransi uskottavuutta. Samalla keskuspankissa vahvistui käsitys, että lyhyitä korkoja voidaan merkittävästikin alentaa ilman inflaatio-odotusten riskiä.

Vallitsevan epävarmuuden taustaa vasten näyttää kuitenkin siltä, että tuolloin saavutettu uskottavuus olisi nyt veitsenterällä. Työmarkkinoilla viime vuonna luotu tupo-ratkaisu on ollut vakiinnuttamassa hintakehitystä. Silti raadollisempi tulkinta on, että tupo ei heijasta muuta kuin niitä mekanismeja, joita ns. impliisittisten työmarkkinasopimustenkin teoria kuvaa: ts. suhdannevaiheesta riippuen palkkehitys vuorollaan ylimitoitetaan ja vuorollaan alimitoitetaan niin, että insidereiden riskit tulevat vakuutetuiksi. Tupoon liitetyt katteettomat työllisyysodotukset, hallituksen työmarkkinapolitiikan hapuilu syksyn kuluessa ja kolmikantajärjestelmän toistuvat kriisit ovat johtaneet siihen, että uskottavuus on vaakalaudalla. Samaan aikaan vientimarkkinat ovat kovin odottavalla kannalla. Monilla makrokriteereillä mitattuna - työttömyyslukuja lukuunottamatta - Suomen talous on silti hyvällä kurssilla. Myös fundamentit Euroopassa ovat monilta osin kohdallaan. Silti on nöyränä tunnustettava, että tulevan edessä on kuin paksu usva. On kuitenkin myönteisesti merkillepantavaa, että aistittavissa

\* Kommenttipuheenvuoro Ylijohtaja Seppo Leppäsen alustukseen "*Talouspolitiikan liikkumavara*", Kansantaloudellisessa yhdistyksessä 22.4.1996

oleva epävarmuus ei näy silti pitkissä koroissa. Oireiltuaan alkuvuoden poliittisten lausumien luomilla aallokoilla ne ovat jälleen rauhoittuneet lumen sulaessa ja muuttolintujenkin uskaltaessa palata takaisin suven tuloa ja auringon kultaisia säteitä odottavaan Suomeen.

Voisi kysyä, miksi asiat eivät ole Euroopassa nykyistä paremmin? Mikä Eurooppaa oikein vaivaa? Sen odottaisi elävän kukoistuskautaan: NL:n uhka on väljähtynyt, vientimarkkinat idässä ja Aasiassa ovat kasvaneet, sisämarkkinat ovat tehostuneet ja laajentuneet. Mutta ei. Tarjoan tentatiivista selitystä: *poliittisen järjestelmän yksi kieroutunut ominaisuus on herkkyyys julkisen velan kontrolloimattomaan paisuttamiseen*. EMU-epävarmuudella on niin ikään yksi yhteinen nimittäjä: odotukset EMU:n toimivuudesta ovat epävarmat juuri siksi, että puuttuu uskottava ohjelma, jolla eri jäsenmaiden finanssipolitiikkaa olisi sidottavissa ilman, että EMU:n toteuduttua jäsenmaiden sisäinen politiikka olisi liikaa altis ns. aikakon-sistenssi-ongelmalle. Eurooppa tarvitsee suunnitelmat nykyistä pidemmälle koordinoitua finanssipolitiikkaa varten.

Tulkitsen niin, että Ylijohtaja Leppäsen johdolla toimineella toimikunnalla oli tehtävänä vakuuttaa epäileville Tuomaille kaksi perustuttua: 1) valtion menotalouden linjasta on pidettävä kiinni ja ymmärrettävä, että julkinen velka on vakava ongelma 2) Suomen työmarkkinoilla on edelleen sijaa rakenteellisille uudistuksille. Onneksi toimikunta ei ole näissä näkemysissään yksin. Mm. Presidentti Mauno Koiviston tuore puheenvuoro painottaa samoja lähtökohtia. Eikä olekaan ensimmäinen kerta, kun Presidentti Koivisto on tässä maassa joutunut ottamaan totuudenpuhujan viitan harteilleen.

Jos Leppäsen toimikunnan ensimmäinen teema liittyy kysymykseen uskottavuudesta ja

velan hallittavuudesta, toinen vie ajatuksia uralle, jolla häämöttää pyrkimys Okunin lain edes osittaiseen nujertamiseen tilanteessa, jossa työpaikkojen luominen olisi tehtävä mahdolliseksi siinäkin tilanteessa, että kaivattu elpyminen jäisi vaatimattomaksi. Tarkastelen kumpaakin kysymystä.

### *Valtion velka onkin minun velkaa*

Odotus kotimarkkinoiden elpymisestä on rakentunut sen varaan, että kansalaisten vapautuessa veloistaan kulutusalttius voimistuu. Tämä odotus voi olla osaksi katteeton: Suomessa ei ole eikä tule olemaan yhtään velatonta kotitaloutta, ainakaan sellaista, joka tai jonka jälkeläisistä edes joku maksaa veroa. Valtion velka veronmaksajaa kohden on tänään 144.000 mk, huomenna jo enemmän ja veronmaksajat tulevat tuntemaan tämän nahoissaan, kunnes aika heistä jättää.

Julkisen velan salakavala kiehtovuus on siinä, että velan aina maksaa joku toinen. Tämän tietänevät velkaelvytystä vaatineet ja sen tietänevät poliitikot. Sitä on siksi ollut helppo vaatia sellaisten, jotka eivät halua mitoitaa yhteisiä menoja yhteisten tulojen mukaisesti. Suomen nykyiset ongelmat juontavatkin juurensa siitä, että reaalitytulojen pudottua 12 % ei haluttu myöntää yhteisen kakun kutistuneen. Haluttiin vapaamatkustaa. Voisi kysyä, millä oikeudella valtio ottaa minun ja lasteni nimiin jatkuvasti uutta velkaa, jonka hoitamisessa professorin palkallakin voi olla tiukoilla pienituloisista puhumattakaan.

Julkista velkaa voidaan perustella sen kysyntä- ja kasvuvaikutuksilla. Positiiviset kysyntävaikutukset kuitenkin paljolti perustuvat joko niiden harhauttamiseen, jotka eivät tunne Ricardon ekvivalenssiteoreemaa tai sitten kysyntävaikutukset perustuvat siihen hyvänolon

tunteeseen, että vastuu velan hoitamisesta jää toisille. Se jää lähinnä kuitenkin omille lapsille tai lasten lapsille siitä riippuen maksaako velan pois seuraava sukupolvi vai tyytyykö sekin maksamaan vain velan korot siirtäen velan kuoletusta ketjussa eteenpäin kuin kiertopal-kintoa. Yhtä kaikki, kaikkien vaihtoehtojen kassavirran nykyarvo on täsmälleen sama, maksajat vain vaihtuvat.

Velan takaisinmaksu on toki helpompaa, jos tuottavuus paranee ja kansantulo näin kasvaa. Suomen velka on kuitenkin syömävelkaa eikä sillä juurikaan näytä kohotetun tuottavuuttamme. Finanssipolitiikan arvioissa kiinnittyikin huomio siihen, että puheista huolimatta valtion kokonaismenoja ei ole vielä oikeastaan leikattu yhtään. Menoja on pikemminkin uudelleen suunnattu ja valtion budjetin sisäistä rakennetta muutettu.

### *Epäortodoksisia näkökohtia talouspolitiikan teoriasta*

On syytä kysyä, onko Suomessa saatavissa aikaan työllisyyden paranemista ilman merkittävää kasvua? Joku on kysynyt, onko siihen edes tarvetta. Onhan maa tukevasti asettautunut poliittinen alityöllisyystasapainoon, jossa se viihtyy kauas tulevaisuuteen, jos niin halutaan.

Voiko olla jopa niin, että nykyinen alityöllisyystasapaino on itse asiassa tehokas hyvin toimivine harmaine sektoreineen? Onko BKT-arvomme alimitoitettu, kun siitä puuttuu harmaan sektorin arvonlisä? Onko USA:n BKT puolestaan ylimitoitettu, kun se sisältää eurooppalaisia suurempien poliisivoimien palvelut ja vankilamajoituksen tuottamisessa syntyvän arvonlisän ihmisille, jotka muutoin rasittaisivat työttömyystillastoja?

Peruslähtökohta talouspolitiikan teoriassa on ollut, että finanssi- ja rahapolitiikasta vastaavat

viranomaiset - hallitus ja keskuspankki- toimivat Stackelberg-johtajina suhteessa yksityiseen sektoriin ja markkinavoimiin. Poliitiikan linja nähdään rationaalisena ratkaisuna optimaalisen politiikan ongelmaan. Demokraattiseen päätöksentekojärjestelmään kuuluu ominaisuus, että peli vihelletään ajoittain poikki ja finanssipolitiikasta vastaavan hallituksen linjan arvioidaan vaalikauden lopussa äänestäjien toimesta. Lainalaisuutena näyttäisi olevan, että valtaan pääsy edellyttää ei-uskottavia lupauksia, joista kansa kerta toisensa jälkeen rankaisee. Poliitikantekijöitä näin ollen näyttäisi kaikissa läntisissä demokratioissa säätelevän pitkälle tavoite maksimoida uudelleenvalintansa. Tämä tapahtunee viisaimmin torjumalla sellaiset rakenteelliset uudistukset, joiden dynaamiset hyödyt alkavat näkyä vasta pitkällä tulevaisuudessa. Suosion maksimointi myös edellyttää suurien avainryhmien suhteellisen aseman voimistamista. Tätä mekanismia vahvistavat demokralle tyypilliset lobby-ryhmät. Poliitikanteoriassa on myös esitetty, että valtaan liittyy asemaan perustuvaa henkilökohtaista nautintaa. Vallanpitäjien tavoitteeksi on monasti nähty siksi budjettien maksimointi. Kuinka hyvin tämän sopiikaan ajateltaessa suomalaista ylimitoitettua valtionaloutta ennen 1990-luvun lamakautta. Hobbesia seuraten on puhuttu Leviathan-ilmioistä, Jobin kirjan merihirviöstä, joka syö kaiken ympäriltään. USA:n verohistoria kielii, että federaation sisäinen verokilpailu luo tietyt suitsit julkiselle sektorille. Kansainvälisen verokilpailun heikkous Euroopassa ei selvästikään ole ehtinyt eikä lähivuosina ehdi luoda vastaavia suitsia tällä mantereella.

Demokratian luonteen ja kansantalouden suorituskyvyn välisestä yhteydestä tiedetään kovin vähän systemaattista. Jos ei ole itsestään selvää, että paras talouspolitiikka syntyy demokraattisessa järjestelmässä, etenkin koalitiio-

hallituksessa, jossa vain kompromissit ovat mahdollisia ja jossa pienryhmät voivat nousta vaa'an kielen asemaan, voidaan nostaa esiin epäortodoksia kysymyksiä. Eikö valtion menotaloutta ja esim. juuri sosiaaliturvaa koskevaa päätöksentekoa voisi siirtää suoraan työmarkkinajärjestöille? Olisiko ajateltavissa, että annettaisiin niille oikeus verottaa palkkatuloja ja oikeus rakentaa sosiaaliturva oikeudenmukaisesti ja tehokkaasti? Tulisiko jäsenyys liitoissa olla subventoitua ja esim. työttömyysturvajärjestelmä ja hallinta siirrettyinä liittojen vastuulle? Tämän sanottuani hätkähdän: näinhän asiat onkin organisoitu paitsi, että vastuu työllisyydestä näyttää jätetyn hallitukselle.

### *Työmarkkinat*

Työelämän rakenteellisten kysymysten osalta Ylijohtaja Leppäsen toimikunnan mietintö herättää koko joukon kysymyksiä. Olisi varmasti aiheellista marssittaa tässä esiin leegio tutkimustuloksia, jotka kertoisivat, mihin joustot johtavat. Olen tietoinen siitä, että Euroopassa joustoja on lisätty ja että tehdyt empiiriset tutkimukset eivät tue käsitystä merkittävien työllisyysvaikutusten olemassaolosta joustoja lisättäessä. En kuitenkin usko alkuunkaan olemassa olevien tulosten olevan tyhjentäviä.

Joustokeskustelun kvaliteetin heikkous on siinä, että on unohdettu nostaa esiin perimmäinen kysymys: mihin ylipäätään tähtää työmarkkinoiden regulaatio ja miten se voidaan justifyoida? Mitkä täsmälleen ovat ne vääristymät, joiden johdosta regulaatio on tarpeen? Pallo on ollut maan työmarkkinatutkijoilla, mutta vastauksia ei ole näkynyt. Pidän itsestään selvänä, että työmarkkinat eivät voi olla markkinat tavanomaisessa mielessä ja että sopimusratkaisut antavat tehokkaamman allokaation kuin markkinaratkaisu. Ei tästä kuitenkaan seuraa, että

meidän nykyinen regulaatio olisi millään lailla ideaali. Pidän unioniteoriaa ja esim. insider-analyysin puutetta yhtenä työmarkkinatutkimuksemme suurista laiminlyönneistä. Esim. insider-vallan kehittymiseen ja sen vaikutuksiin liittyvät mekanismit ovat olleet lähestulkoon pannassa työmarkkinatutkijoidemme keskuudessa toisin kuin muissa maissa.

Metallin kokemukset joustavista työsuhteista voidaan myös kääntää muun ay-liikkeen kritiikiksi. Työsuhdeturva ei niinkään toteudu parhaiten pitkällä irtisanomisajoilla vaan sen kautta, että on olemassa vaihtoehtoja nykyiselle työpaikalle, ts. jokin toinen työpaikka, johon voi riittävän joustavasti pyrkiä siirtymään tarpeen vaatiessa. Tarrautumisen halu on inhimillistä mutta se on sitä vähäisempi, mitä enemmän on vaihtoehtoja. Pätkätyönkään ei tarvitse lisätä epävarmuutta; epävarmuutta ruokkii enemmän vaihtoehtoisten työpaikkojen totaalinen puuttuminen.

Esimerkkinä väärin toteutusta regulaatiosta kannattaa muistaa Suomen asuntomarkkinat. Asuntomarkkinat eivät kovinkaan paljon poikkea luonteeltaan työmarkkinoista. Regulaatio loi ensin asuntomarkkinoille insider-ryhmän ja sen jälkeen antoi näille markkinoille kuoliniskun. Uudet asunnontarvitsijat jäivät kärsijöiksi. Regulaation purkaminen puolestaan on palauttanut markkinat vieläpä Pareto-tehokkaalla tavalla: edes vanhat asukkaat eivät ole joutuneet kärsineet.

Yksi työmarkkinoiden avainkysymys onkin, miten riskit pitäisi jakaa yrittäjien ja työntekijöiden kesken. Optimaalinen riskien allokaation teoria ei sano, että yrittäjän pitää kantaa kaikki riskit. Se sanoo, että riskit on jaettava. Se myös sanoo, että oikein rakennetut palkkasopimukset ovat kaikkien yhteinen etu.

Avainkysymyksiä Suomessa ja koko Euroopassa tulee olemaan, löytyykö kolmas tie ny-

kyisen alityöllisyystasapainon ja USA:lle tyyppillisten äärimmäisen joustavien työmarkkinoiden väliltä. Kysymys on sosiaaliturvavoitteen ja tehokkuuden samanaikaisesta toteuttamisesta. Ei esim. vaatine erityistä ideologista kieroutuneisuutta lausua ääneen, että ansiosidonnaiseen ja muuhunkin sosiaaliturvaan liittyy Suomessa liikaa väärinkäyttämisen mahdollisuuksia niin maalla kuin kaupungeissakin. Suomalaisen ajattelijan, Terho Pursiaisen syvälliset

oivallukset kuninkaan aarteesta ja kansalaisosingosta ovat kiehtovia ja toivottavasti antavat dogmaatikoille ajattelemisen aihetta. Niistä löytyy hyödyntämättömiä näköaloja, joita sopisi tutkia, ennen kuin kruununjalokivet laitetaan myyntiin. Huumorintajuni rajat ovat venyvät. Silti ajatus siitä, että nykyinen alityöllisyystasapaino olisi tehokas ja oikeudenmukainen asettaa senkin jo kovalle koetukselle.