

# KANSANTALOUDELLISESSA YHDISTYKSESSÄ PIDETTYJÄ ESITELMIÄ

## Vuoden 1991 budjettiesitys\*

MATTI LOUEKOSKI

Valtion vuotuisen tulo- ja menoarvioesityksen valmistelu ja siitä päättäminen rytmittävät talouspolitiikan kokonaisuuden. Näin on käynyt erityisesti muutamana viime vuotena, kun budjetti on selkeästi kytketty talous- ja tulo-oliittisiin kokonaisratkaisuihin.

Valtion budjetti kytkeytyy valtionapujen ja takuukorvausten kautta kiinteästi koko julkiseen sektoriin. Julkiset menot ovat kaikkiaan 40 % suhteessa kansantuotteeseen. Meno- ja veroperusteet vaikuttavat syvästi muun kansantalouden toimintaan. Valtion ja koko julkisen sektorin tulee pidemmällä aikavälillä sopeutua kansantalouden kehitykseen. Suhdannejakson sisällä finanssipolitiikan tehtävänä on kuitenkin tasoittaa kasvun vaihteluja ja poistaa tasapainottomuuksia.

Sekä pitkällä että lyhyellä tähtämellä valtiontalouden suunnittelun on kiinteästi nojaututtava koko kansantalouden kehitysnäkömiin; kehitys näyttää myös tukevan käsitystä, että juuri finanssipolitiikalla osoitetaan eniten enemmän koko kansantalouden suuntaa.

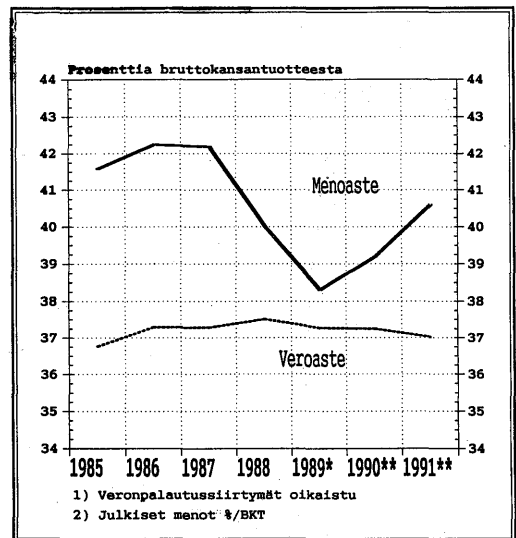
### Takana ylikuumentunut kasvu

Erittäin vahva talouskasvu Suomessa parina viime vuonna nojautui hyviin kansainvälisiin suhdanteisiin, vaihtosuhteen paranemiseen sekä ennen kaikkea rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen aikaansaamaan kotimaisen kysynnän ylikiehumiseen. OECD-maiden tuotanto on kasvanut ennätyskellisen pitkään —

vuodesta 1983 alkaen — tasaista 3 prosentin vauhtia. Taloudellinen yhdentyminen ja tähän liittyvät investoinnit pitävät yllä OECD-maiden kasvudynamiikkaa myös lähivuosina, vaikka erityisesti öljyn hinnan kohoaminen Persianlahden kriisin vuoksi painaa kasvunäkymiä tuntuvasti alaspäin. Sosialististen maiden taloudellinen ja poliittinen kehitys saattaa yhtä lailla tarjota niin myönteisiä kuin kielteisiäkin yllätyksiä.

Suomen vienti on kasvanut selvästi hitaammin kuin OECD-maiden tuonti. Kokonaisvientiä on hidastanut pakko idänviennin sopeuttamiseen aikaisempaa matalammalle tasolle, mutta myös länsiviennin kasvu on jää-

Kuvio 1. Veroaste<sup>1</sup> ja menoaste<sup>2</sup>.



\* Kansantaloudellisen Yhdistyksen kokouksessa 3. 10. 1990 pidetty budjettiesitelmiä.

nyt toivottua pienemmäksi. Syitä heikkoon länsivientiin on useita:

- vahva kotimainen kysyntä Suomessa on syrjäyttänyt vientitarjontaa
- hintakilpailukyky on heikentynyt olennaisesti
- Suomen vienti on maa- ja hyödykekohtaisesti tarkastellen suuntautunut keskimäärää heikommin kasvaneille markkinoille

Hintakilpailukyvyyn heikkeneminen useana vuonna on liittynyt vahvaan kotimaiseen kysyntään ja talouskasvuun. Työvoimasta on vahvan talouskasvun aikana tullut yhä selvempi puute. Talous- ja tulopoliittisilla kokonaisratkaisulla — viimeksi tammikuussa 1990 — palkkojen sopimuskorotuksia on onnistuttu hillitsemään, mutta liukumukset ovat kasvaneet. Hintakilpailukyvyyn heikkenemistä on korvanut reaalin kilpailukyvyyn paraneminen — mikä on ollut eräs rakennepoliittikan avainalue. Maa- ja hyödykerakenne huomioon ottaen Suomen vienti näyttäisi jopa voittaneen markkinoita, jolloin pääongelmaksi jää Suomen viennin pitäytyminen hitaasti kasvavilla markkinoilla.

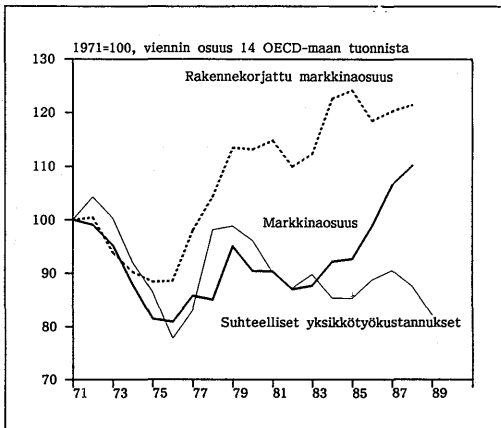
Vahva kysyntä kotimaassa on perustunut vaihtosuhteen parantumiseen ja rahoitusmarkkinoiden vapautumiseen. Vientihintojen tuontihintoja nopeampi kohoaminen lisäsi

reaalista ostovoimaa kahtena viime vuonna yhteensä 1 ½ prosenttiyksikköä suhteessa kansantuotteeseen. Rahoitusmarkkinoiden vapautuminen puolestaan johti pankkien myötävaikutuksella erittäin nopeaan luototokspansioon, jolla rahoitettiin sekä kulutusta että investointeja. Ylimääräinen kysyntä kohotti rajusti erityisesti asuntojen ja osakkeiden hintoja, mikä käynnisti edelleen rakennusinvestointeja ja mahdollisti yrityksille edullisen rahoitushankinnan osake-emissioiden avulla.

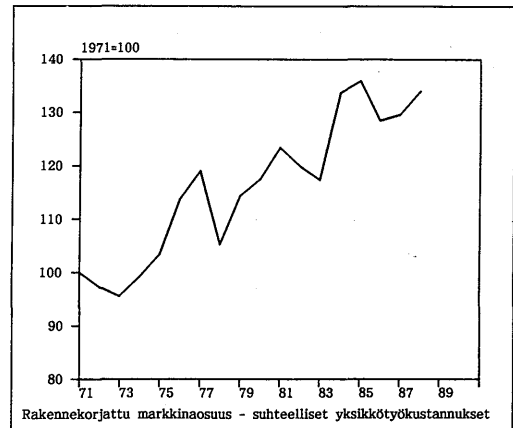
Liiallinen kotimainen kysyntä kasvatti myös tuontia, erityisesti tuontihintojen edullisuuden takia. Tuonnin määrällinen kasvu kolmena viime vuonna on ollut yhteensä 31 %, kun viennin vastaava kasvu on jäänyt 8 prosenttiin. Tuonnin ja viennin epäsuhtaisen kehityksen takia Suomen ulkoinen tasapaino on heikentynyt nopeasti ja vaihtotaseen vajeesta ja ulkomaisesta nettovelasta on muodostunut talouspolitiikan näkyvin ongelma.

### *Kasvunäkymät heikot mutta aktiviteettitaso säilyy hyvänä*

Rahoitusmarkkinoiden vapautumiseen liittyvä ekspansiivinen vaihe on takanapäin. Nyt on käynnissä sopeutuminen kohonneisiin



Kuvio 2. Viennin markkinaosuudet ja hintakilpailukyky.



Kuvio 3. Reaalinen kilpailukyky.

velka- ja korkotasoihin. Markkaluottojen korkoihin kohdistuu edelleen vahvoja nousupaineita, koska markkinarahaehtoisen rahoituksen osuus kasvaa ja perinteisen verottoman ottolainauksen osuus pienenee. Kohoavat korkokustannukset ja vanhojen luottojen kuolelutukset vievät kasvavan osan kotitalouksien tuloista.

Yksityisen kulutuksen kasvu onkin jo tuntuvasti hidastunut, ja kasvu jatkuu hitaana myös ensi vuonna. Asuntojen hinnat ovat kääntyneet laskuun vähentyneen asuntojen kysynnän ja lisääntyneen tarjonnan seurauksena. Asunto- ja laajemmin rakennusinvestoinnit ovat kääntymässä laskuun, joka ensi vuonna syvenee. Kulutuksen laantuessa myös kaupan investointitarve laskee jyrkästi. Rahoituslaitokset ovat aloittaneet laajan konttoriverkostonsa asteittaisen purkamisen. Osakkeiden hinnat ovat laskeneet erittäin tuntuvasti. Vastaavasti aikaisemmin edullinen oman pääoman ehtoinen rahoitushankinta on käynyt vaikeaksi, mikä osaltaan vähentää investointeja. Kokonaisuudessaan investoinnit tänä vuonna vielä kasvavat, mutta ensi vuonna jo supistuvat säilyttäen kuitenkin varsin korkean tason. Pidemmän tähtäimen kasvumahdollisuuksien säilymisen takia tämä on hyvä asia.

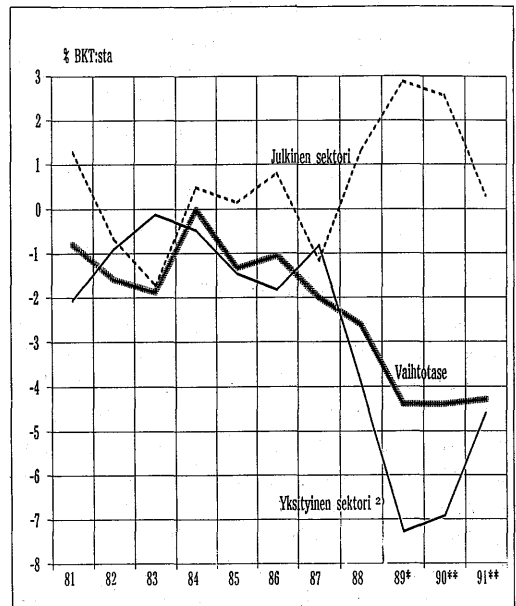
Kotimaisen kysynnän heiketessä myös tuonti- ja vientikehitykset ovat jo kääntyneet aikaisempaa tasapainoisempaan suuntaan. Viennin kasvu on hieman nopeutunut ja tuonin kasvu on olennaisesti hidastunut. Vastavasti kauppataaseen alijäämä on pienentymässä sekä tänä että ensi vuonna, mm. öljyn hinnan kohoamisen takia kuitenkin vain vähän. Muut vaihtotaseen erät — lähinnä nettokorkomenot — kehittyvät samanaikaisesti edelleen negatiivisesti ja kokonaisuudessaan vaihtotaseen vajeen odotetaan edelleen syvenevän — suhteessa kansantuotteeseen pysyvän jokseenkin ennallaan.

Ulkomaista epätasapainoa pitää yllä samanlainen korkoloukku, johon kotitaloudet ovat joutuneet: paisuva velka ja kohoavat korot vievät kasvavan osan tuloista. Tämä pakottaa lisäämään säästämistä ja karsimaan tarpeettomia investointeja. Toisin päin katsottuna vientiä ja tuonin kanssa kilpailevaa ko-

timaista tarjontaa täytyy kasvattaa lisääntyvien ulkomaisten nettokorkomenojen maksamiseksi. Se on erityisen tärkeää yhtä hyvin lyhyellä kuin pitkäaikaisella aikavälillä. Mikään äkkikampanja ei tuo tulosta.

Vaihtotasevajeen ja ulkomaisen nettovelan suuruus tekevät edessä olevan tasapainottamistehtävän pitkälliseksi prosessiksi, joka edellyttää, että viennin kasvu ylittää tuonin kasvun tuntuvasti monena vuotena. Tämä on mahdollista vain pitämällä kotimaisen kysynnän kasvu hitaana ja varmistamalla riittävä tuotantokapasiteetin kasvu avoimella sektorilla. Tulo- ja menoarvioesityksen 2-liitteessä esitetyssä skenaariossa, jossa vienti kasvaisi vuosittain 4 ½ prosenttia, tuonti 2 prosenttia ja kansantuote 1 ½ prosenttia, ulkomainen nettovelka kohoaisi vuonna 1994 tasolle 29 % kansantuotteeseen verrattuna, kun suhde viime vuoden lopussa oli 17 prosenttia. Se osoittaa sekä tilanteen vakavuuden, että haasteen suuruuden.

Kuvio 4. Rahoitusjäämät<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Rahoitusjäämä = bruttosäästäminen — bruttoinvestoinnit

<sup>2</sup> Ml. tilastovirhe

*Tulo- ja menoarvioesitys vuodelle 1991:  
talouspoliittiset tavoitteet ja keinot*

Kansantalouden tasapainon turvaaminen ja ulkomaisen velkaantumisen selvä hidastaminen ovat talouspolitiikan keskeiset tavoitteet. Tavoitteiden saavuttamiseksi parannetaan avoimen sektorin toimintaedellytyksiä ja kannustetaan kotimaista säästämistä samalla, kun kotimaista kysyntää hillitään. Tavoitteisiin pyritään keskipitkän ajan toimintalinjalla ilman, että kansantaloutta ajetaan varsinaiseen lamaan, vaikka talouskasvu hidastuneekin useaksi vuodeksi ja työttömyys hieman lisääntyy. Kansainvälinen integraatio, verouudistuksen jatko sekä hallinnon uudistaminen ja tehostaminen — yhtä hyvin valtion kuin kuntien sektorilla — liittyvät talouspolitiikan linjanvetoihin sekä itsenäisinä tavoitteina että keinoina tasapainoisen kasvu-uran uudelleen löytymiselle.

Finanssipolitiikka muuttui hieman keveämpään suuntaan tänä vuonna ja keveneminen jatkuu ensi vuonna. Tästä huolimatta finanssipolitiikan perusteet ovat edelleen melko kireät ja näin pitääkin olla. Kotimaisen kysynnän hillitseminen on edelleen välttämätöntä. Tulopoliittinen kokonaisratkaisu vuoden 1990 alussa tuotti lisäksi maltillisen palkkaratkaisun, joka on johtanut inflaation hidastumiseen vuoden kuluessa. Tämän ohella veroratkaisut ja tähän liittyen rahamarkkinakehitys ovat olennaisesti hidastaneet kotimaisen kysynnän kasvua. Linjasta on pidettävä kiinni, vaikka se viime aikojen poliittisten tapahtumien valossa näyttääkin vaikealta.

Tulo- ja menoarvioesitys vuodelle 1991 rakentuu periaatteelle, että valtio täyttää omalta osaltaan tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa sovitut veloitteet. Uusien sopimuskoirusten oletetaan keväällä 1991 olevan erittäin vähäisiä. Jos palkat nousevat enemmän siten, että ansiotasoindeksi kohoaa yli 6 prosenttia, alkavat veroasteikot leikata automaattisesti käteen jääviä tuloja ja tätä kautta kiristää finanssipolitiikkaa. Valitulla strategialla voidaan onnistua opastamaan yhteiskunta hidastuvaan inflaatioon ja vähitellen paranevan hintakilpailukyvyyn kautta terveeseen vaihto-

taseeseen. Vaihtoehtona olisi pakottaa yhteiskunta kireämmällä finanssipolitiikalla kohoavien kustannusten ja inflaation sekä laman kautta hyväksymään samat talouden tosiasiat. Jälkimmäiseen vaihtoehtoon voidaan ajautua, jos tupolinja ei nyt pidä eikä eduskunta hillitse kulutuksen lisäämishalujaan.

Valtion menojen reaalikasvuksi arvioidaan ensi vuonna 4 prosenttia, mikä nykyisessä suhdannetilanteessa on paljon. Kasvu selittyi mm. tulopoliittisten velvoitteiden täyttämislä, mutta myös pyrkimyksellä parantaa avoimen sektorin kilpailuedellytyksiä pidemmällä aikavälillä. Perusteiltaan budjettia voidaan luonnehtia varsin tiukaksi.

*Avoimen sektorin kilpailuedellytysten tukeminen painopisteenä*

Avoimen sektorin kilpailuedellytysten turvaaminen ja kohentaminenkin yhdentyvässä maailmassa on eräs talouspolitiikan kohtalon kysymyksistä. Ensi vuoden tulo- ja menoarvioesityksessä luodaan puitteita erityisesti hintakilpailukyvyyn palauttamiselle ja reaalisen kilpailukyvyyn jatkuvalle paranemiselle. Esityksen mukaiset valtionavut elinkeinoille ja yritysveron muutokset ja epäsuorat verotuet vaikuttavat myös merkittävästi yritysten toimintaedellytyksiin. Käynnissä olevat valmistelut Suomen entistä kiinteämmälle integroitumiselle eurooppalaiseen talousalueeseen vaikuttavat erittäin keskeisesti koko yritystoimintaan.

Hintakilpailukyvyyn osatekijöistä työvoimakustannukset ovat talouspolitiikan kannalta keskeisiä. Inflaation hidastamistavoite, joka koskee pidempää aikaväliä, ja sen kanssa yhteensopiva palkankorotusvara on jo kuvattu edellä. Yritysten jo tänä vuonna heikentyvä kannattavuus on otettu huomioon luopumalla ensi vuonna TEL-maksun korottamisesta, vaikka pitkän aikavälin tarve olisi nostaa sitä vuosittain. Lisäksi alennetaan yksityisen työnantajan kansaneläkevakuutusmaksua. Suhdanneluonteista tukea ovat myös jo tänä vuonna palautettavat vientitalletukset metsäteollisuudelle sekä rakennusveron lopettaminen ensi vuoden alusta.

Tuloveroudistuksen marginaaliveroasteikojen alennukset ovat pidemmällä aikavälillä olennaisempi palkkauskustannuksia kurissa pitävä voima kuin sotu-maksujen tilapäiset alennukset. Tuloveroudistuksen mitoituksia ja ajoituksia on jo käytetty hyväksi tulopoliittisten kokonaisratkaisujen synnyttämiseksi. Rajaveroasteiden alentamisen tulee myös vähitellen, omalla painollaan vähentää nimellispalkkapaineita, kuten verouudistuksen alkuperäinen ajatus oli.

Tuottavuus on Suomessa kohonnut selvästi nopeammin kuin keskimäärin kilpailijamaissa. Tämä on jonkin verran korjannut palkkakustannusten nopean nousun hintakilpailukyvyllä aiheuttamaa haittaa. Löysän palkkapoliitikan, ennen muuta liukumien takia hyötyä ei kuitenkaan ole voitu saada täysimääräisesti hyväksi. Korkean investointias-teen turvin tuottavuus kasvaa Suomessa nopeasti myös tulevina vuosina.

Suuret investoinnit ovat taanneet Suomelle myös nykyaikaisen tuotantokoneiston, mikä on eräs reaalisen kilpailukyvyyn osatekijä. Laajoilla yhteiskuntasopimuksilla on kyetty pitämään yllä kohtuullista työrauhaa, mikä on taannut puolestaan toimitusten varmuuden, joka on myös reaalisen kilpailukyvyyn osa. Tutkimus- ja kehitystyö pitää osaltaan huolta siitä, että tuotteet ovat kilpailukykyisiä, tämän tehtäväalueen valtion menot ovat kasvaneet viimeisen 5 vuoden aikana vuosittain reaalisesti 7 prosenttia ja kasvavat tulo- ja menoarvioesityksen mukaan ensi vuonna 13 prosenttia. Valtion panostus tällä alueella kohoaa ensi vuonna yli 9 mrd markkaan. Koko kansantaloudessa näiden »pehmoinvestointien» osuus on myös kohonnut nopeasti ja nykyisin se vastaa hyvin kansainvälistä tasoa. Reaalinen kilpailukyky onkin parantunut selvästi. Panostus ei siis ole mennyt hukkaan.

Valtion toimet reaalisen kilpailukyvyyn parantamiseksi sisältää tutkimuspainotteisten menojen ohella erityisesti työmarkkinoiden toimi vuoden ja yleensä yhteiskunnan infrastruktuurin kehittämisen. Selvien rajojen vetäminen tällaisten perusrakennetta palvelevien menojen ja muiden valtion menojen välille on

käynyt hankalaksi, koska viime kädessä useimmat julkisen sektorin tehtävät palvelevat ainakin välillisesti myös yksityistä tuotantosektoria. Ajatellaanpa esimerkkinä vaikkapa asuntotuotantoa ja ammattikoulutusta. Taloudellinen yhdentyminen tulee korostamaan mm. kilpailua työvoimasta, jolloin yhteiskunnan tarjoama sosiaalinen turvaverkko eri ulottuvuuksineen on luettavissa infrastruktuuriin.

Valtion ja yhteiskunnan tulee luoda elinkeinotoiminnalle myönteinen toimintaympäristö yleisin talouspoliittisin toimin. Erityistä, suoraan yksittäisille yrityksille menevää rahoitustukea, joka vinouttaa hintamekanismin toiminnan, pyritään sekä kansallisen että kansainvälisen tehokkuuden nimissä minimoimaan. Tuotantorakenteita vinouttavista elinkeinotuista, tukipalkkioista, tulisi päästä kokonaan irti. Tämä edellyttää kuitenkin kansainvälistä yhteistoimintaa, yksipuolinen »aseista riisuminen» johtaisi helposti suuriin sopeutusvaikeuksiin.

Valtaosa suorasta valtiontuesta elinkeinoille menee maatalouteen. Kun valtionavut elinkeinoille ensi vuoden tulo- ja menoarvioesityksessä ovat yhteensä 15,3 mrd mk, niin maataloustuki kattaa tästä 9,9 mrd mk. Ensi vuoden maataloustuen kasvu tulo- ja menoarvioesityksessä jää enää 3 1/2 prosenttiin. Maataloustukea ja liian suurta maataloustuotantoa pyritään voimakkaasti pienentämään. Viime vuosien hyvät sadot, kulutustottumusten nopeat siirtymät sekä nähtävissä oleva kansainvälinen kehitys korostavat muutoksen tarvetta. Hieman pidemmällä aikavälillä maatalouden tukipalkkioiden leikkaaminen tuo myös säästöjä ja liikkumavaraa valtiontalouteen. Maataloustuen vaihtoehdona tuotannon elvyttämistoimet maaseudun muissa elinkeinoissa ovat monella tapaa sekä taloudellisesti että vaikkapa työllisyyden hoidon kannalta tehokkaampia.

Teollisuuden osuus valtion elinkeinotuesta on 2,3 mrd mk, ja tästä valtaosa kuluu yleisin perustein myönnettävään aluetukeen ja reaalista kilpailukykyä parantaviin kohteisiin. Kasvua teollisuuden saamassa tuessa ensi

vuonna on tulo- ja menoarvioesityksen mukaan nimellisesti 15 %. Tämä on paljon, kun pohjana on tämän vuoden budjetoitu 28 prosentin kasvu.

Suorien tukien ohella elinkeinot saavat merkittäviä epäsuoria verotukia, ts. poikkeamisina »normaaliverotuksesta». Teollisuuden ja muiden elinkeinojen kuin maatalouden arvioidaan saaneen v. 1988 tällaista piilevää valtion verotukea jopa 14 mrd mk, moninkertainen määrä suoraan tukeen verrattuna. Laskelma on tietenkin erittäin kaavamainen ja käsite »normaaliverotus» muuttuu ajan kuluessa.

Yritysverotuksen osalta jatketaan verouudistuksen yleislinjaa. Tavoitteena on vähentää verotuksellisten tekijöiden merkitystä yritysten päätöksenteossa. Yritysverotuksessakin joudutaan kiinnittämään entistä enemmän huomiota oman järjestelmän suhteeseen muissa maissa noudatettaviin periaatteisiin ja mitoituksiin. Tässä suhteessakaan ei ole varaa kilpailun vinouttamiseen.

Yhtiöverokantaa alennetaan v. 1991 edelleen 2 prosenttiyksiköllä 23 prosenttiin. Yritysverotuksen taso on matalampi ja veropohja suppeampi kuin OECD-maissa keskimäärin.

Muita verotukseen liittyviä muutoksia, jotka tukevat yritystoimintaa, ovat kunnallisesta harkintaverotuksesta luopuminen ja koneiden ja laitteiden vähennysoikeuden korottaminen 100 prosenttiin. Verotuksellisesti yritysten asema on kansainvälisesti kilpailukykyinen valmisteltaessa siirtymistä eurooppalaiseen talousalueeseen.

Kaikkiaan tulo- ja menoarvioesitys tukee erittäin tuntuvasti kilpailevan sektorin yritystoimintaa. Tuen painopiste on lisäksi selkeästi yleisten toimintaedellytysten parantamisessa ja tässä suhteessa se on terveellä pohjalla. Ongelmakohtia tietenkin löytyy, esim. turkistarhat ja Wärtsilän meriteollisuuden konkurssin jälkilaskut. Myös tukimuotojen keskinäistä koordinaatiota ja organisoimista voidaan parantaa. Tämä liittyy kuitenkin pikemminkin hallinnon kehittämiseen kuin yritystukeen sinänsä.

### *Säästämisen edistäminen edelleen välttämätöntä*

Säästämisen edistäminen liittyy elimellisesti kansantalouden ulkoisen tasapainon palauttamisen tavoitteeseen. Vaihtotasevaje on investointien ja säästämisen erotus. Avoimen sektorin investoinnit ovat puolestaan välttämättömiä, joten myös säästäminen on välttämätöntä, jos ja kun tasapaino-ongelmasta ponnistellaan kuiville talouskasvun — tosin vaatimattoman — kautta.

Yritysten säästämistä ja toiminnan tehostamista lisäävät toimenpiteet liittyvät edellä juuri selostettuihin toimintalinjoihin. Kotitalouksien säästäminen on vuoden 1988 aallonpohjan jälkeen jo kääntynyt nousuun, erityisesti verojen jälkeisten reaalikorkojen kohoamisen takia. Korkomenojen prosentuaalisen omavastuun korottaminen 20 prosenttiin ensi vuonna ja kulutusluottojen korkovähennysmahdollisuuden kaventaminen tulo- ja menoarvioesityksen mukaisesti pitänevät huolen siitä, että velkaantumisen kasvu pysähtyy. Lisäksi uusi lähdevero lisää verollisten pankkitalletusten ja joukkovelkakirjojen edullisuutta ja tätä kautta kannustaa säästämisalukkuutta.

Omaisuuksien verotuksen kokonaisuus saattaa edellyttää kuitenkin vielä jatkokehittelyä. Eräs ongelma on, että osinkojen verotus muodostuu lievästi ankarammaksi kuin korkojen verotus, mikä saattaa aikaa myöten vinouttaa yritysten pääomahuoltoa.

Valtio on muutamana viime vuonna suurelta osin pitänyt yllä kotimaista säästämistä. Talouskasvun hidastuessa valtion säästäminen vähenee, mutta tuloylijäämä säilyy silti ensi vuonnakin positiivisena.

Valtion ja koko julkisen sektorin säästämismahdollisuudet liittyvät hieman pidemmällä tähtäimellä keskeisesti hallinnon uudistamiseen. Hallinnon uudistamista on jo kokeiltu useilla rintamilla myönteisin tuloksin, mutta se on silti vielä vasta tulossa. Uudistuksen rakenneseisiä ovat erityisesti liikelaitosuudistus, budjetti uudistus, normijärjestelmän perkaus ja kuntien valtionapu-uudistus.

Nämä kaikki tähtäävät entistä suurempaan toiminnan tuloksellisuuteen ja sisäiseen tehokkuuteen. Vastuuta ja toimintamahdollisuuksia siirretään lähemmäs varsinaista kenttää. Tässä yhteydessä sivuutan kuitenkin muut hankkeet ja rajoitun esittämään eräitä näkökohtia valtion ja kuntien taloussuhteista.

### *Kuntien taloudellinen asema kiristyy*

Suurin osa julkisista palveluista tuotetaan kunnissa. Valtakunnalliset palvelunormit sitovat kuntia, ja ne saavat huomattavan osan rahoituksesta valtionapuina, joka on porrastettu kuntien kantokykyluokituksen mukaisesti. Kunnat päättävät itsenäisesti veroäyrinsä hinnasta, mutta vähennysjärjestelmä ja veroperusteet määräytyvät verolakien yhteydessä samalla kertaa kuin valtion tulo ja menoarvio.

Verouudistuksen ja kuntien valtionapu-uudistuksen eri vaiheet on pyritty viemään läpi siten, että jokaisen kunnan mahdolliset menetykset korvataan. Kuntien taloudellinen asema on parantunutkin parina viime vuonna, lähinnä vahvan talouskasvun ansiosta. Kuntien menojen kasvu on myös hidastunut ja investoinnit ovat jopa supistuneet. Myös tänä vuonna kuntien rahoitusasema pysyy vielä hyvänä, mikä johtuu kuitenkin ennenkaikkeaa vuoden 1989 lopullisen verotuksen viivästymisestä.

Vuonna 1991 kuntien taloudellinen tilanne kiristyy. Tulo- ja menoarvioesitys ei juuri muuta valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa eikä myöskään aiheuta ennakoimattomia paineita kuntien menotalouteen. Pääosin kiristyminen johtuu yleisen talouskasvun ja sen mukana kuntien verotulojen kasvun hidastumisesta. Kuntien heikkoja verokertymäodotuksia korostaa veronpalautusten siirtyminen tämän vuoden lopulta ensi vuoden puolelle, koska kuntien osuus näistä palautuksista on noin 2 mrd mk. Myös eräät toteutettavat veroperustemuutokset vähentävät kuntien verokertymiä ensi vuonna, yhteensä noin 0,6 mrd mk.

Muutoksia ovat mm. siirtyminen yhtiöveron hyvitysjärjestelmään, lähdevero, pienitu-

loisten ns. tupo-vähennys, verovähennysten inflaatiotarkistukset, eläketulojen määräytymisperusteiden muutos ja maatilatalouden taseusvarauksen käyttöönotto. Kuntien verotuloja lisäävästi vaikuttaa puolestaan henkilöverotuksen veropohjan laajentaminen. Kaikkiaan veroperusteiden muutokset vastaavat laskennallisesti 0,1—0,3 pennin korotuspainetta keskimääräiseen veroäyriin.

Veronkorotukset ovat kuitenkin vältettävissä kuntien tiukalla menotaloudella ja joustavalla käyttäjämaksu- ja lainanottopolitiikalla. On myös syytä muistaa tulossa oleva valtionapu-uudistus.

Valtion ensi vuoden taloussuunnitelma ei sisällä merkittäviä kunnallistaloutta laajentavia hankkeita lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon virkalisäyksiä. Nämä virkalisäykset voidaan kuitenkin toteuttaa ilman äyrin hinnan korotuksia, jos muissa, kuntien itsensä päätettävissä olevissa kohteissa, noudatetaan tiukkaa linjaa. Kuntien menojen mahdollinen reaalisuus ilman veroäyrin ja kunnallisten maksujen korotuksia on 1—1 ½ prosenttia.

Kuntien perimät erilaiset käyttäjämaksut ovat noin 16 mrd mk, eli vain runsas kymmenes kuntien menoista. Hallinnon uudistamisen hengen mukaista olisi parantaa tuotettujen palvelujen kustannusvastaavuutta. Käyttäjämaksujen tasoa tulisikin voida korottaa ja soveltamisalaa laajentaa.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistus toteutetaan jo v. 1992. Uudistus mm. lisää kuntien itsemääräämismahdollisuuksia, mitä parhaillaan jo kokeillaan ns. vapaakunnissa. Valtionosuusjärjestelmää on myös eräiltä osin jo korjattu. Uudistus kannustaa voimakkaasti kuntia entistä taloudellisempaan toimintaan. Valtio tosin edelleen ohjaa kuntien toimintaa valtakunnallisilla suunnitelmilla, mutta toimintaa rajoittavia normeja vähennetään. Toiminnalliset säästöt koituvat kuntien ja kuntalaisten itsensä hyväksi.

Uudistuksen yhteydessä kuntien taloudellinen tilanne turvataan, mutta uudistuksen jälkeen kuntien omaehtoinen taloudellisuus tu-

lee entistä selvemmin palkituksi. Pelkästään tämänkin takia kuntien kannattaa jo v. 1991 tarkkaan harkita uusien menojen kohteet.

### *Lopuksi*

Ensi vuoden tulo- ja menoarvioesitys on monien kompromissi. Sen voi katsoa edustavan

parasta saavutettavissa olevaa talouspolitiikkaa *second best* —vaihtoehtojen joukosta. Talouspolitiikan linja pyrkii johdonmukaisesti luomaan mahdollisimman hyvät edellytykset kestäväälle ja tasapainoiselle talouskasvulle pitkällä tähtäimellä. Tämä on erityisen tärkeää olosuhteissa, joissa Suomen ulkopuolinen kehitys voi monella tapaa osoittautua yllätykselliseksi.