

Talouspolitiikka ja vuoden 1994 budjettiesitys*

IIRO VIINANEN

Lamasta selviytyminen tapahtuu tuskallisen hitaasti. Kuluvan vuoden kehitys on jäämässä aiemmin ennustettua heikommaksi ja ensi vuoden kasvunäkymät ovat epävarmat. Työttömyys on kohonnut sietämättömän korkealle tasolle, eikä yritysten konkurssikierre ota katketakseen. Suljettu sektori on kaikkiaan suuris- sa ongelmissa.

Tällaisessa tilanteessa, jos missä, talouspolitiikkaan kohdistuu poikkeuksellisen suuria ja osin ristikkäisiäkin odotuksia. Niinpä nytkin on alettu vaatia nopeita, tilannekohtaisia hätäratkaisuja malttamatta todella miettiä, mistä vaikeutemme pohjimmiltaan johtuvat.

Talouspolitiikka ei voi tietenkään perustua tämän tyyppisiin satunnaisreaktioihin. Taustalla on oltava selkeä toimintalinja, josta voidaan pitää vaihtuvissakin tilanteissa johdonmukaisesti kiinni. On selvä, että linjaan voidaan tehdä ja joudutaankin tekemään tarkistuksia, mutta muutosten on oltava perusteltuja ja hallittuja.

Laman siemenet kylvettiin 1980-luvulla

Nykyistä tilannetta surkuteltaessa on syytä muistaa, että laman siemenet kylvettiin asiallisesti jo 1980-luvulla. Suomi eli noina vuosina

* Esitelmä Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä 21.9.1993.

hulpean kasvun aikaa, joka kuitenkin oli monin osin pettäväällä pohjalla. Painoimme kansantalouden kaasupoljinta kiihdyttämällä velkaantumista ja lisäämällä voimakkaasti kotimaista kysyntää.

Kehitys näytti pitkään myönteiseltä, mutta sen hinta oli myös järkyttävän korkea. Hintaan kuului mm. jättimäinen ulkomainen velka, julkisen talouden velkakriisi, suuryöttömyys ja sietämättömän korkea korkotaso. Se, että pystyimme jatkamaan keinotekoista kasvua jopa vuosikymmenen vaihteeseen saakka johtui oikeastaan vain hyvästä tuurista. Pelastavana enkelinä oli 1980-luvun lopun erittäin myönteinen vaihtosuhtekehitys, joka salli hurlumheimenon jatkumisen vielä jonkin aikaa. Ilman tätä Suomi olisi ajautunut lamaan aivan ilmeisesti jo aikaisemmin, eivätkä esimerkiksi investoinnit olisi päässeet ryöstäytymään käsistä niin rajusti kuin sitten tapahtui. Taantumaa ei olisi voitu kokonaan välttää, mutta rotko olisi voinut olla nyt toteutunutta paljon matalampi.

Talouspolitiikan linja

Kun hallitus sai laman talouspoliittiseksi perinnökseen, sillä oli käsissään vaikea moniongelmapotilas. Tällaisen potilaan hoitaminen on aina tuskallinen prosessi, sillä jos pyrit

etenemään yhden tavoitteen suunnassa, lyöt lähes väistämättä muita tavoitteita korvalle.

Viimeaikaisen talouspolitiikan kolme peruspilaria ovat olleet vientivetoinen kasvu, korkoelvytys ja finanssipolitiikan kurinalaisuus. Vientivetoisen kasvun on valittu strategiaksi siitä yksinkertaisesta syystä, että Suomen ulkomainen velka uhkasi räjähtää käsiin. Suomi oli ajautumassa ns. toivottomasti velkaantuneiden maiden joukkoon ja ulkomainen nettovelka suhteessa vientiin nousi hälyttävälle 187 %:n tasolle. Holtittoman velkaantumisen riski pystyttiin eliminoimaan vain vientitulojen poikkeuksellisen voimakkaalla kasvulla.

Vientipuolella on sitten alkanut todella tapahtua. Kun viime vuoden viennin kasvu oli noin 10 %:n luokkaa, liikkuu kuluvan vuoden ennusteet 15 %:n tienoilla ja ensi vuonna odotamme pääsevämme edelleen noin 12 %:n nousuun. Olemme kokemassa erästä kaikkein nopeinta viennin kasvujaksoa koko sodanjälkeisessä historiassa. On kuitenkin muistettava, että kokonaistuotantomme putosi 15 % vuoden 1990 huipputasosta, ja että arviot kansainvälisestä talouskehityksestä lähivuosina ovat hyvinkin epävarmoja.

Päätös valita vientivetoinen kasvustrategia oli ulkomaisen tasapainon kannalta väistämätön, mutta kotimaan kehityksen kannalta kaikkea muuta kuin helppo. Tiedossa oli, että viennin kasvu ei tuo välitöntä helpotusta työttömyyteen ja että veropohja jatkaa viennin vedosta huolimatta rapautumistaan. Samoin oli nähtävissä, että viennin kasvu ei juurikaan helpota pankkikriisiä, vaan että tämä voi tapahtua vasta suljetun sektorin vilkastumisen myötä. Kaikki tämä oli tiedossa, mutta – kuten jo mainitsin – vientivetoiselle kasvulle ei tästä huolimatta ollut todellisia vaihtoehtoja.

Talouspolitiikan toinen keskeinen tavoite on ollut korkotason laskun pohjustaminen. Korkojen lasku parantaa kotimaan investointien houkuttelevuutta ja jättää eloon korkeiden rahoituskustannusten kanssa kamppailevia PK-yrityksiä. Se lisää myös kotitalouksien kulutushalukkuutta, piristää pörssiä ja nostaa yksityi-

sen sektorin vakuusarvoja ja lainanottomahdollisuuksia. Merkittävää on, että korkojen aleneminen hyödyttää korostetusti suljetun sektorin yrityksiä sekä parantaa pankkisektorin kannattavuutta.

Kaikkia näitä vaikutuksia on kaivattu kipeästi, mutta kaikki ei ole tietenkään voinut tapahtua hetkessä. Vaikka markkinakorot ovat jo alentuneet tuntuvasti, koron laskun vaikutukset investointeihin ja kulutukseen ovat antaneet odottaa itseään. Uskon jähmeyden selittyvän paljolti sillä ylivarovaisuudella, jonka taustalla on yksityisen sektorin edelleen korkea velkaantuneisuus. Korkojen lasku alkanee kyllä purra kun esimerkiksi kotitalouksien velkaantumisasteet saadaan edelleen alenemaan ja tämä peikko lakkaa kummittelemasta kulutus päätösten taustalla.

Talouspolitiikan kolmas peruspilari on ollut tiukka ja kurinalainen finanssipolitiikka. Julkisen sektorin velkahan on kasvanut viimeiset kaksi vuotta vaarallisella nopeudella ja laskelmat velan tulevasta kasvusta ovat edelleen synkkää luettavaa. Ne osoittavat, että vaikka pääsisimme jatkossa kunnianhimoiselle 3 prosentin kasvu-uralle, julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen olisi 5 vuoden kuluttua jo 90 prosentin luokkaa.

Tuotannon kasvun jäädessä prosenttiin, velkasuhde kohoaisi yli 100 %:n tasolle. Ja kaikki tämä tapahtuu siitä huolimatta, että sovitusta menokehityksistä pidetään tiukasti kiinni.

Tilanne ei olisi näin ongelmallinen, ellei julkisen velan kasvuun liittyisi niin runsaasti rakenteellisia piirteitä. Kysymys velan suhdanneluontoisuudesta tai rakenteellisuudesta on ollut viime aikaisessa keskustelussa paljonkin esillä ja esimerkiksi OECD on viime heinäkuun taloudellisessa katsauksessaan arvioinut, että Suomen julkinen velka on voittopuolisesti suhdanneluontoista. Valtiovarainministeriö ei jaksakaan millään yhtyä tähän käsitykseen, vaan katsoo, että monet keskeiset tekijät viittaavat alijäämien rakenteelliseen luonteeseen.

Ensiksikin on ilmeistä, ettei työttömyys laman väistyttyä palaa heti 1980-luvun lopun

täystyöllisyystasolle ja että myöskään työttömyysmenot eivät alene jatkossa nopeasti. Samoin on varmaa, ettei laman aikana otettu julkinen velka ole hävinnyt minnekään, vaan velanhoidot menot rasittavat taloutta pitkälle tulevaisuuteen. Ja lopuksi on hyvin epätodennäköistä, että kansantalous palaisi lähitulevaisuudessa 1980-luvun rakenteeseen, jossa suuri kotimainen kysyntä piti verotulot jatkuvasti varsin mittavina. Nyt olemme vientipainotteisessa rakenteessa ja veropohjan kasvu tästä syystä varsin vaatimaton.

On syytä korostaa, että kurinalainen finanssipolitiikka ei ole ollut hallitukselle pelkkä hokema, vaan valinta, joka muodostaa uskottavan talouspolitiikan erään keskeisen ankkurin. Jos viimeaikainen finanssipolitiikka olisi ollut löysemppää, lyhyet markkinakorot voisivat olla nytkin melkolailla toteutunutta korkeammat ja ainakin korkojen lasku olisi ollut paljon miedompi. Julkisten menojen kasvu olisi tuonut ehkä muutaman kymmenen tuhannen työpaikan lisäyksen, mutta kokonaistyöttömyys olisi korkeista koroista johtuen nykyistäkin suurempi.

Ja tämä asetelma pätee mitä suurimmassa määrin tälläkin hetkellä. Vaikka korot ovat alentuneet, varsinkin reaalikorko on talouden tilaan ja kantokykyyn nähden edelleen aivan liian korkea. Korot tulee saada edelleen alenemaan ja esimerkiksi pitkät reaalikorot mielellään selvästi alle viiden prosentin tasolle. Tavoite ei toteudu pikkunäpertelyllä ja vähin, mitä valtio voi tehdä, on pitää finanssipolitiikan suutset riittävän kireinä.

Valoa näkyvissä, mutta riskit vielä suuret

Jos vedämme yhteen viimeaikaisen talouspolitiikan käytännön tuloksia, näyttää siltä, että eräissä tärkeissä suhteissa linja on jo alkanut purra. Vaihtotaseen tasapaino on viennin kasvun myötä nopeasti parantunut ja talouspolitiikan liikkumavara on jossain määrin

lisääntymässä. Kaikki tämä on tietysti myönteistä, mutta sitäkin ei sovi unohtaa, että myös vaihtotaseen repeämä oli vuosina 1989-1992 poikkeuksellisen suuri. Vaihtotaseen alijäämän suhde bruttokansantuotteeseen oli neljän vuoden ajan noin viiden prosentin tasolla ja se on ollut kansainvälisestikin hyvin poikkeuksellinen ajanjakso.

Vaikka saanemme lähiaikana supistettua ulkomaista velkaa, supistuminen lähtee liikkeelle erittäin korkealta velkaantumistasolta. Nettovelka suhteessa vientituloihin on ensi vuonna edelleen 135 prosentin luokkaa. Tätä moni OECD-maa pitäisi huimaavan korkeana.

Korkojen lasku on viimeaikaisen kehityksen toinen valopilkku, vaikka tässäkin ei liikaan itsetyytyväisyyteen ole vielä aihetta. Tapahtumat Ruotsissa osoittavat, että tilanne korko- ja valuuttarintamalla on jatkuvasti hyvin muutosherkkä ja takaiskut edelleen täysin mahdollisia. Jos lyhyet korot alkaisivat nousta, muutos välittyisi ennen pitkää myös pitkiin korkoihin ja korkojen alentamisponnistelut saataisiin aloittaa taas alusta. Löysä finanssipolitiikka lisää tällaisen kehityksen riskiä tuntuvasti.

Vuoden 1994 budjettiesityksen päälinja on kaikista näistä syistä kokonaisuutena melko tiukka. Budjetissa ei ole haluttu ottaa riskiä, että julkinen velka nousee lähivuosina hallitsemattoman suureksi ja leikkaa viime kädessä siivet kasvun käynnistymiseltä. Tämä kaikki on merkinnyt, että jo sovituihin menokehyksistä on pidetty johdonmukaisesti kiinni ja torjuttu myös suunnitelmat uusista tuntuvista verohelputuksista. Mittaviin kevennyksiin ei ole yksinkertaisesti ollut rahkeita ja pelkän hienosäädön hyöty olisi jäänyt erittäin kyseenalaiseksi. Sinänsä verokevennykset - jos niihin olisi ollut varaa - olisivat olleet nykytilanteessa monessa suhteessa oikean tyyppinen tapa vauhdittaa orastavaa elpymistä. Tuloverotus on noussut erityisesti marginaaliverojen osalta suhteettoman korkeaksi ja sillä on väistämättä haitallisia vaikutuksia kansantalouteen.

Voidaan myös katsoa, että palkkatulot ja

pääomatulot poikkeavat verotuskohtelultaan nykyisin suhteettoman paljon toisistaan ja että tällainen tilanne ei voi jatkua pitkään. Se merkitsee, että joudumme lähivuosina palamaan verokysymyksiin, mutta se voi tapahtua vasta kun pelivaraa tällaisiin ratkaisuihin löytyy.

Teollisuuden investointeihin tulisi saada puhtia

Eräs nykyisen talouskehityksen synkkiä piirteitä on suljetun sektorin lohduton tila. Vientivetoiselle kasvulle ei ole ollut käytännön vaihtoehtoja, mutta on selvää, että ero avoimen sektorin ja suljetun sektorin välillä on päässyt samalla kärjistymään kohtuuttoman suureksi.

Jyrkkä kaksijakoisuus näkyy mm. konkurssiluvuissa, kapasiteetin käyttöasteluvuissa, kannattavuusluvuissa ja yritysten edellytyksissä työllistää lisää työvoimaa. Kotimaan sektorin ahdinko vaikeuttaa ja viivyttää monen keskeisen talouspolitiikan tavoitteen saavuttamista. Työttömyyden kasvua on työlästä pysäyttää, julkisen sektorin veropohja rapautuu, eikä pankkikriisi ota yrityksistä huolimatta lauetakseen. Esimerkiksi pankkikriisillä ja suljetun sektorin ongelmilla on selvä kohtalonyhteys, sillä heikko suljettu sektori lisää luottotappioita ja kriisissä olevat pankit ovat puolestaan kyvyttömiä huolehtimaan kotimaan sektorin tarpeista. Avoimen sektorin suuret yritykset voivat saada vahvan asemansa vuoksi suhteellisen helposti luottoa kansainvälisiltä markkinoilta, eivätkä ole samassa määrin riippuvaisia kotimaisista rahamarkkinoista.

Kotimaan sektorin ahdinkoon tulisi siis saada lievitystä, mutta miten tämä voisi käytännössä tapahtua? Kun julkisella sektorilla ei ole tähän juurikaan edellytyksiä, muutoksen tulisi lähteä pääosin yrityssektorin sisältä.

Tällöin katseet kohdistuvat ennen muuta tuotannollisiin investointeihin ja niiden tulevaan ajoittumiseen. Suomessahan taloudellinen nousu on yleensä käynnistynyt viennin kasvul-

la, jota on sittemmin melko nopeassa tahdissa seurannut tuotannollisten investointien elpyminen.

Nyt tämänsuuntaisesta kehityksestä on vain vähäisiä merkkejä, vaikka kilpailukyky on ennätyksellisen hyvä ja viennin kasvuluvut ovat lupaavia.

Tehdasteollisuuden kiinteät investoinnit ovat tänä vuonna kiintein hinnoin suunnilleen vuoden 1960-luvun alun tasolla ja teollisuustuotanto on sentään noista päivistä lähes kolminkertaistunut. Ensi vuonna teollisuusinvestoinnit supistuvat Suomen Pankin tiedustelun mukaan neljä prosenttia.

Kehitys vaikuttaa luvalla sanoen yllättävältä, eikä päätös Rauman sellutehtaasta tätä vaikutelmaa olennaisesti muuta. On tietysti totta, että teollisuuden on edelleen varsin velkaantunutta ja että kapasiteettia on teollisuudessa vielä jonkin verran käytettävissä. Mutta näissäkin suhteissa on tapahtumassa nopeata paranemista.

Saman Suomen Pankin tiedustelun mukaan tehdasteollisuuden kapasiteetin käyttöaste jää ensi vuonna enää noin kolme prosenttiyksikköä tähänastisista huippuluvuista. Samoin tulorahoitustilanne on varsinkin avoimella sektorilla nopeasti kohentumassa.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos peräänkuullutti loppukevään suhdannekatsauksessaan teollisuuden investointien nopeata kasvua ja ennusti tällaiseksi kasvuksi vuosina 1992-1997 keskimäärin yli 20 prosenttia. Voimakasta kasvua perusteltiin teollisuuden investointien erittäin matalalla tasolla ja sillä, että vientimahdollisuudet jäivät ilman tällaista kasvua hyödyntämättä.

ETLAn arviolle voi olla perusteita: sen mukaisesta investointikehityksestä ei vain ole toistaiseksi merkkejä. Jääkin ihmettelemään, mitä teollisuus oikein odottaa ja onko kysymys muusta kuin normaalien investointiedellytysten täyttymisestä. Jos kysymys on ylivarovaisuudesta tai "katsotaan mitä tapahtuu" asenteista, toivon, että ilmapiiri ja asenteet muuttuisivat kiireesti myönteisempään suuntaan.

Tuotannollisten investointien käynnistymiselle on perusteita jo puhtaasti rahoituksellisistakin syistä. Suljettu sektori ja varsinkin asuntosektori alkavat muutaman vuoden kuluttua nekin taas investoida, mikä merkitsee, että teollisuuden investoinnit tulisi saada sitä ennen alta pois ja kunnolla käyntiin. Aika onneton olisi tilanne, jossa teollisuuden investoinnit siirtyisivät selvästi myöhempään ajankohtaan ja ainakin osa suljettuaakin sektoria innostuisi investoimaan sopulimaisesti samaan aikaan. Jos pankkien luotonantovara olisi siinä ajankohdassa vielä hyvin niukkaa – kuten on pelättävissä – teollisuuden investoinnit voisivat jäädä hankalastikin muiden investointien jalkoihin. Siihen ei olisi elpymistä ja kasvua ajatellen millään muotoa varaa.

Julkisten investointien kasvuvara

Entä sitten julkisen sektorin omat investoinnit, joiden kasvua on myös ehditty työllisyystilanteen parantamiseksi peräänkuuluttaa?

Budjetti ei tarjoa tässä suhteessa kovinkaan paljoa ja syyt ovat ne, jotka olen jo aiemmin luetellut. Julkisen sektorin velkaantuminen on vaarallisessa kierteessä ja korkotason laskun varmistaminen edellyttää kurinalaista finanssipolitiikkaa.

Kysymys on hyvin pitkälti valinnoista. Jos luovomme esimerkiksi koron laskua varmistavasta finanssipolitiikasta ja lisäämme tällä puolella löysyyttä, viemme samalla helposti pohjaa yksityisten tuotannollisten investointien käynnistymiseltä. Olemme julkisten investointien osalta jossain määrin pakkopaidassa, mutta se ei merkitse, etteikö erilaisia muitakin vaihtoehtoja olisi vilpittömästi syytä pohtia.

Eräs lähtökohta on tällöin se yhtälö, joka säätelee julkisen velan tulevaa kehitystä. Tarvitsemme velkakierteen katkaisemiseksi paitsi tiukkaa menokehitystä, myös voimakasta taloudellista kasvua. Kun ainakin osalla julkisista investoinneista on ilmeisiä kytkentöjä talouskasvuun, hankkeiden käynnistämistämisajan-

kohta on kysymyksenä harkinnan arvoinen.

Ainakin joudutaan pohtimaan hankkeiden käynnistämisen kriteerejä, jossa yhteydessä kasvu- ja työllisyysvaikutukset ovat ilman muuta hyvin keskeisiä. Hankkeet eivät saa myöskään johtaa käyttömenojen pysyväluntoiseen kasvuun ja hankkeisiin on liittyttävä todella aitoa palvelutuotannon tarvetta.

Olen edellä käsitellyt investointien käynnistymisen teemaa melko laajalti, mutta eräs sivujuonne tähän teemaan vielä liittyy. Me voimme ja meidän tulee tehdä päätöksiä, jotka poistavat yksityisten investointien käynnistymiseltä turhanaikaisia esteitä. Tämä koskee varsinkin ratkaisuja, jotka eivät sinänsä maksa mitään, mutta joilla voi olla huomattava myönteinen vaikutus investointiasenteisiin ja koko ilmapiiriin.

Ydinvoimalaratkaisun investointi-ilmapiiriä piristävästä vaikutuksista on puhuttu mielestäni liian vähän. En kiellä, etteikö ydinvoimaratkaisuun liittyisi keskeisiä ympäristönäkökohtia, mutta on huomattava, että merkittävä osa ympäristösuojelijoistakin pitää myönteistä ydinvoimapäätöstä oikeaan osuneena. Näin varsinkin kun puhutaan hiilidioksidipäästöistä ja Suomen mahdollisuuksista täyttää kansainvälisiin ilmansuojelusopimuksiin liittyvät velvoitteensa. Jos ydinvoima hylätään, on mielestäni varauduttava siihen, että teollisuus toteuttaa ympäristöllisesti paljon riskipitoisempia hiilivoimahankkeita. Sellaisiin muihin energiapolitiikan linjaratkaisuihin, jotka perustuvat mittavaan julkiseen tukeen, ei Suomella ole julkisen sektorin velkakriisin vuoksi pitkään aikaa varaa.

Hyvät kuulijat! Olemme kasvun elpymistä ajatellen nyt hankalassa välivaiheessa, jossa vienti vetää lupaavasti, mutta viennin vaikutukset muualle kansantalouteen antavat odottaa itseään. Vaihtotase on paranemassa reippaasti ja se antaa kieltämättä tiettyä pelivaraa kasvun käynnistymistä kiirehtivässä talouspolitiikassa.

Nyt on varmistettava paitsi myönteisen vaihtotasekehityksen jatkuminen, myös se, että suljettu sektori saataisiin vähitellen jaloilleen.

Tuotannolliset investoinnit ovat viimemainitussa mielessä erittäin keskeisessä asemassa ja tämä on se tulppa, joka tulisi saada laukaistua.

Paljon riippuu myös tulevasta tulopoliittisesta ratkaisusta, jonka toivoisi olevan puolen miljoonan työttömän kannalta toiveita antava. Kun kaikki nämä elementit ovat kasassa, uskon, että nyt jo kohtuuttoman kauan kestänyt laman tappamisurakka päättyy vielä kunnialla. Perusteelliset selvitykset nykyiseen lamaan johdaneesta kehityksestä ovat vielä tekemättä. Selvittämättä on, kuinka suuri merkitys Neuvosto-

liiton sortumisella, yleisellä maailmantalouden heikolla kehityksellä, eurooppalaisella raha- ja valuuttakurssipolitiikalla tai omalla rahapolitiikallamme on ollut heikkoon kehitykseen. Kiintoisaa olisi myös tutkia, mikä on ollut ennustevirheiden ja oloissamme vilkaan talouspoliittisen keskustelun merkitys sekä se, mitä talouspolitiikka voisi kuluneesta kehityksestä yleensä oppia. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista käydä näitä asioita pohtimaan, vaikka kunnollinen historian katsaus loisikin hyvän pohjan keskustelulle.