

Kommentti: talouspolitiikka ja vuoden 1995 budjettiesitys

JUKKA PEKKARINEN

Budjettiesitys suurin piirtein neutraali?

Hallituksen ensi vuotta varten laatiman budjettiesityksen kokonaistaloudellinen arviointi on hieman hankalaa siihen sisältyvien monien poikkeuksellisten tekijöiden takia.* Budjetin ekspansiivisuudesta kielii se, että siinä valtiontalouden tuloalijäämä samoin kuin kaikkien julkisyhteisöjen rahoitusaliijäämä kasvavat, vaikka bruttokansantuotteen arvioidaan kasvavan selvästi trendikasvua nopeammin ja työttömyyden samalla selvästi supistuvan. Menopaineita on sitä paitsi siirretty tämän vuoden viimeisiin lisäbudjetteihin ja ilmeisesti myös lykätty odottamaan ensi vuoden lisäbudjetteja. TMA-esityksen menoja kasvattavat toisaalta EU-jäsenyydestä aiheutuvat kertaluonteiset erät. Alijäämää lisäävät niinkään ensi vuoteen ajoittuvat kahdet veronpalautukset. Näiden poikkeuksellisten tekijöiden takia budjettiesitystä voi pitää kireämpänä kuin mihin tuloalijäämä sel-laisenaan viittaisi.

Nämä eri tekijät huomioon ottaen budjetti lienee lähinnä neutraali. Se siis jättää tulo- ja meno-perusteet paljolti ennalleen. Tästä kielii myös se, ettei sitä kohtaan ole esiintynyt kovin paljoa napinaa. Hallituksen sisäiset jännitteet budjetin valmistelussa aiheutuivat kaikesta päätellen lähinnä eri ministereiden halusta käyttää parantuvia suhdannenäkymiä hyväkseen budjetin löysäämiseksi. Tällainen paine myötäsykliseen budjettiin jatkaa suomalaisen finanssipolitiikan vanhaa perinnettä.

* Kommentti valtiovarainministeri Iiro Viinasen budjettiesitelmiään Kansantaloudellisessa yhdistyksessä 14.9.1994.

Tämän elinvoima ei ole hyvä enne tulevan nousukauden aikana tarpeellisen valtiontalouden vakauttamisen kannalta.

Ensi vuoden budjettiesityksen sijasta aion tässä puheenvuorossani kommentoida lähemmin kahta yleisempää finanssipolitiikkaa sivuavaa kysymystä. Toinen näistä koskee lamavuosina harjoitetun finanssipolitiikan arviointia, toinen taas valtiontalouden tasapainottamistarvetta tulevina nousun vuosina.

Lamavuosien finanssipolitiikka

Kuluneen vaalikauden finanssipolitiikan arvioinnista käyty keskustelu on ollut jossakin määrin sekavaa. Sen osapuolet eivät ensiksikään ole läheskään aina välittäneet tehdä eroa pelkästään *budjetin tasapainoa* koskevien, päätösperäiset tekijät ja automatiikan toisestaan erottavien laskelmien sekä itse aktiviteettia koskevien, finanssipolitiikan *vaikutuslaskelmien* välillä.

Jopa pelkkään budjettitasapainoon rajoittuvista laskelmista on sitä paitsi ollut liikkeellä erilaisia tulkintoja. Valtiovarainministeriön edustajat viittaavat mielellään siihen tosiseikkaan, että julkisen sektorin rahoitusaliijäämä on vuoden 1990 jälkeen kasvanut meillä Ruotsin jälkeen eniten kaikista OECD-maista (meillä n. 14 ja Ruotsissa vastaavasti 19 prosenttia bkt:sta). Tätä he pitävät osoituksena ekspansiivisista budjeteista. Varsinaisia päätösperäisiä poliittikareaktioita ajatellen tällainen laskelma jättää kuitenkin huomiotta sen, että osa, Suomen poikkeuksellisen pahan laman tapauksessa selvästi suurin osa, julkisen talouden rahoitusaliijäämästä on syntynyt laman seurauksena auto-

maattisesti verotulojen vähennyttä ja työttömyysmenojen kasvettua ilman erillisiä, tulo- tai menoperusteita koskevia päätöksiä².

Jos lakaisee rakenteellisen, suhdannetekijöistä puhdistetun alijäämän mittaamisen ongelmat maton alle ja turvautuu saatavilla oleviin, jokseenkin mekanistisiin laskelmiin, voi turvautua esimerkiksi OECD:n arvioon³. Tämän mukaan Suomen julkisen sektorin rakenteellinen, automatiikasta puhdistettu alijäämä kasvoi noin 3½ prosenttia bkt:sta vuodesta 1990 vuoteen 1993 (mutta supistuneesta jonkin verran tänä vuonna). Tämän mukaan lamavuosien budjettireaktio oli siis meillä jonkin verran ekspansiivinen, kuitenkin selvästi vähemmän kuin esimerkiksi Ruotsissa (6½ prosenttia) tai Norjassa (4½ prosenttia)⁴.

Mutta tällainen budjettilaskelma ei kerro mitään harjoitetun finanssipolitiikan vaikutuksista taloudelliseen aktiviteettiin ja työllisyyteen. Näiden

² Käsitteellinen huolimattomuus on ehtinyt jo niin pitkälle, että VM:n *Taloudellisessa katsauksessa* 1994 (Taulukko 42, s. 79), valtion koko nettoluotonannon muutos on nimeltään "finanssipolitiikan kysyntäsäys". Tämä nimitys on kahdella tapaa harhaanjohtava: 1) automatiikan ja päätöseräiset muutokset yhdistävä nettoluotonannon muutos ei eristä varsinaisen, päätöksiin perustuvan finanssipolitiikan vaikutusta; 2) nettoluotonannon muutos, päätöseräinen tai automatiikan tuloksena syntynyt, ei suinkaan osoita suoraan finanssipolitiikan kysyntäsäystä, jonka arviointi on pikemminkin varsinaisten, mallisidonnaisten vaikutuslaskelmien asia.

³ Rakenteellisen alijäämän mittaamisen vaikeudet kiteytyvät lähinnä kahteen kysymykseen: 1) Millainen on täystyöllisyyttä vastaavan (tai resurssien käyttöasteen suhteen muuten vakioiden) kokonaistuotannon trendi? 2) Miten voimakas on valtion menojen ja tulojen automatiikka? Nämä kummatkin kysymykset ovat erityisen hankalia juuri nykyisen, poikkeuksellisen syvän laman oloissa.

⁴ Toisaalta OECD-maissa kokonaisuudessaan on 1990-luvun alkuvuosina harjoitettu keskimäärin neutraalia, rakenteellisen budjettialijäämän vakaana pitävää budjettipolitiikkaa.

arvioinnissa joudutaan vaikeuksiin, joihin ministeri Viinanenkin puheenvuorossaan osittain viittaa. Mikä haitallinen vaikutus toteutunutta ekspansiivisemmalla budjetilla olisi ollut valtion velkaan, vaihtotaseeseen, rahoitusmarkkinoiden ilmapiiriin, korkoihin ja näiden kautta työllisyyteen? Olisivatko luottohanat peräti tukkeutuneet? Näiden tekijöiden merkitystä korostavat ne, jotka epäilevät harjoitettua ekspansiivisemmän finanssipolitiikan järkevyyttä.

Toisaalta myös niillä, jotka pitävät lamavuosien finanssipolitiikkaa kireämpänä kuin pelkkien karkeiden budjetti-indikaattoreiden perusteella voisi päätellä, on hyviä perusteluja näkökannalleen. Julkisten menojen rakenne on ensiksikin muuttunut meillä ainakin välittömiltä työllisyysvaikutuksiltaan väärään suuntaan. Valtaosin työpanokseen kohdistuva julkisen kulutuksen volyyymi on näet supistunut edellisestä huipustaan (vuoden 1991 II neljännes) yli 11 prosenttia tämän vuoden toiseen neljännekseen mennessä ja sen alamäki jatkuu yhä jyrkkänä⁵. Esimerkiksi Ruotsissa julkisen kulutuksen määrä on yhä likimain lamaa edeltäneellä tasolla ja OECD-maissa keskimäärin se on vuosikymmenen alkuvuosina jopa hitaasti kasvanut, tosin hitaasti. Eikä edes *Thatcherin* Isossa-Britanniassa julkisen kulutuksen määrä pudonnut yhtenäksään vuonna 1980-luvun alkupuolella kaikesta julkisen sektorin alasajon aiheuttamasta kohusta huolimatta. Kuriositeettina voi vielä mainita, ettei edes suuren maailmanpulan pahoin runtelemassa Yhdysvalloissa tapahtunut yhtä suurta julkisen kysynnän supistumista kuin Suomen 1990-luvun lamassa ja Suomessa julkisen kulutuksen määrä päinvastoin kasvoi 1930-luvun pulavuosina (*kuvio 1*).

Joku voi kiinnittää huomiota myös siihen - kieltämättä vaikeasti mitattavaan - seikkaan, että hallitus on omilla toimenpiteillään lisännyt taloudellisen tilanteen yleistä epävarmuutta, mikä puolestaan on näkynyt esimerkiksi lamaa syventäneen yksityisen sektorin säästämisasteen nousuna.

⁵ Painoarvoltaan vähäisemmän julkisen pääomanmuodostuksen romahdus on ollut vielä huomattavasti jyrkempi.

Kuvio 1. Julkinen kysyntä USA:ssa 1929-33 sekä julkiset kulutusmenot Suomessa 1929-33 ja 1990-94 (Etila:n ennuste).

Aika	Julkinen kysyntä USA:ssa 1929-30	Julkiset kulutusmenot Suomessa 1929-33	Julkiset kulutusmenot Suomessa 1990-94*
1929/1990	100	100	100
1930/1991	110	102	102
1931/1992	112	101	101
1932/1993	122	95	95
1933/1994*	118	92	92

Lähteet: Robert J. Gordon.: *The American Business Cycle*; Riitta Hjerppe (1988) *Suomen talous 1860-1985*; Tilastokeskus; Etila.

Hallituksen talouspolitiikka ei muutenkaan ole suinkaan ollut niin johdonmukaista kuin ministeri Viinanen antaa esitelmässään ymmärtää. Voi pikemminkin väittää, että hallitus on pyrkinyt tekemään välttämättömyydestä hyveen ja selittämään kunkin sen eteen tulleen asetelman johdonmukaisen politiikan osaksi - huolimatta siitä, että linjassa on tapahtunut tuon tuostakin käännoiksiä. Se vannoi ensiksi markan kiinteän ulkoisen arvon nimiin. Kun tästä jouduttiin luopumaan, puhuttiin spekuloiden tiliin menevästä pakkodevalvaatiosta. Mutta kun marka sitten jouduttiin päästämään kellumaan ja korot alkoivat keväällä 1993 alentua, tuli muotiin korkoelvytys. Tämän vaiheen vuorostaan kilpistyttyä korkojen uuteen ylämäkeen, valtion velkakierteen katkaisu sai etusijan politiikan perusteluissa.

Mielestäni on perää myös siinä, että säästöjen toteuttamistapa on lisännyt epävarmuutta. Hallitukselta ovat puuttuneet selkeät piirustukset hyvinvointivaltion uudistamiseksi. Kun säästöt ovat enimmäkseen olleet pakkotilanteessa tehtyjä, oikopäätä vielä riittämättömiksi julistettuja leikkauksia, kansalaisten mieliin on jäänyt pelko, että edessä on vain loputon määrä uusia supistuksia, ehkä koko sosiaaliturvajärjestelmän romahtaminen. Tämäkin on voinut supistaa kotitalouksien kulutusta. Onneksi ministeri Viinanen tämänkertaisessa esitelmässään yrittää hieman hälventää tällaista epäilyä.

Talouspolitiikan hapuilun ja epävarmuuden lisääntymisen tekee tietysti ymmärrettävämmäksi se, että laman syyvyys on paljastunut päättäjille vasta

jälkikäteen. Oma osuutensa tähän tilannearvioiden virheellisyyteen on ollut - tämä on suoraan myönnettävä - myös meillä kansantalouden asiantuntijoilla. Taloussuunnitelmien alkuvaiheissa se, että lamanäkemyksemme oli virheellinen. Useimmat meistä pitivät liian pitkään ongelmana inflaatio-odotuksia ja torjuivat devalvaation, vaikka kansantalouden syöksykierteen takana oli velkakriisin ja omaisuusarvojen deflaation kiihdyttämä kotimaisen kysynnän supistuminen. Näissä oloissa markan puolustamisen edellyttämät korkeat korot olivat myrkyä. Myös pankkikriisi tuli paljolti yllätyksenä sekä päättäjille että asiantuntijoille.

Vuosisikymmenen alun tilannearvioissa oli siis paha kollektiivinen harha. Tällaisen riski on Suomessa yleensäkin suuri, meillä kun talouspoliittinen keskustelu on laimeaa ja yksilotteista ja pyrkii helposti leimaamaan poikkeavien mielipiteiden esittäjät kylähulluiksi. Toivottavasti olemme oppineet talouskatastrofistamme vihdoinkin sen, että talouspolitiikasta tarvitaan monipuolista keskustelua eikä siinä pidä sulkea korvia kerettiläisiltäkään kuulostavilta mielipiteiltä.

Keskustelua laman syistä on kuitenkin turha jatkaa tässä sen pidemmälle, koska viimeistä sanaa siitä ei ole vielä sanottu vaan asiaan joudutaan palaamaan vielä moneen kertaan. Puheenvuoroni loppuksi onkin sen sijaan syytä nostaa esille muutamia finanssipolitiikan lähivuosien linjaa koskevia kysymyksiä.

Kysymyksiä tulevien vuosien tasapainotamistarpeesta

Kuten ministeri Viinanenkin antaa esitelmässään ymmärtää, nyt vallitsee yksimielisyys siitä, että lähivuosina tarvitaan varsin kurinalaista finanssipolitiikkaa, jotta valtion velkaantumisen saadaan hallintaan ja edellytykset kasvun kannalta välttämättömälle alhaisten korkojen politiikalle vahvistuvat. Tätä puoltavat nyt myös suhdannenäkökohdat. On siten turha ilkkua laman aikana keveämpää finanssipolitiikkaa vaatineita siitä, että

he nyt, nousukauden alettua, puhuvat kireämmän finanssipolitiikan puolesta.

Valtiovarainministeri jättää muutaman huomautuksen varaan tulevien vuosien finanssipolitiikan linjaa koskevat huomionsa. Kun hän kuitenkin mainitsee, että ministeriössä on jo meneillään seuraavan hallituksen käsittelyyn tarkoitettua pohjatyötä, voinee tämän tulevia vuosia varten tähdätyn työn varalta esittää muutamia näkökohtia. Näiden motiivina on se, että periaatelinjauksia koskevasta yksimielisyydestä huolimatta käsitykset lähivuosien finanssipolitiikan painopisteistä, tarkemmasta mitoituksesta ja toteuttamistavasta poikkeavat melkoisesti toisistaan ja asiantuntijat heittävätkin parhaillaan julkisuuteen hyvin erilaisia väitteitä ja suosituksia. Valtionvarainministeriön pätevä pohjatyö voisi tehdä suuren palveluksen keskustelun täsmentämiseksi.

Ensinnäkin eräs lähivuosina ratkaisuaan odottava, ministerin mainitsema kysymys koskee verotuksen ja sosiaaliturvan yhteisvaikutusta työnteon kannustimiin. Vaikka hän pitääkin julkisuudessa esitettyjä, räikeitä köyhyysloukkuja paljastaneita esimerkkitapauksia "erittäin valaisevina", on muistettava, ettei yksittäistapauksista voi yleistää eikä meillä ole toistaiseksi tietoa köyhyysloukkujen frekvenssistä. Jotta epä tietoisuus tältä osin hälvenisi ja verotuksen ja sosiaaliturvan yhteen sovittamiselle saataisiin pitävämpi pohja, valtiovarainministeriö tekisi arvokkaan palveluksen jos se ryhtyisi systemaattisesti selvittämään verotuksen ja sosiaaliturvan yhteisvaikutuksia. Viinasen mainitsee Ruotsia muistuttavan, liki suhteellinen verojärjestelmän yhtenä vaihtoehtona epäkohdan korjaamiseksi. Tätä vaihtoehtoa on syytä selvittää. Sen pulmana kuitenkin on, että se hevin alenna rajaveroasteita juuri niiden suhteellisen pienituloisten joukossa jotka ovat myös ansiosidonnaisten tulonsiirtojen piirissä.

Toinen erimielisyys koskee tarvittavien leikkausten suuruutta. Tältä osin eri arvioiden haarukka on laaja. Sen toinen ääripää on käsitys, jonka mukaan kansantaloutta odottaa vuosisikymmenen loppupuolella niin voimakas kasvu, että valtiontalouden oma automatiikka huolehtii riittä-

vän nopeasta budjetin tasapainottumisesta ilman uusia rakenteellisia säästöpäätöksiäkin. Toinen ääripää taas puhuu kymmeniin miljardeihin markkoihin kohoavien, uusien rakenteellisten säästöjen tarpeellisuudesta. Valtiovarainministeri ei esitelmässään valitettavasti yksilöi omaa käsitystään, mutta kun hän kuitenkin viittaa "hyvinvointivaltion perusteisiin puuttumiseen", syntyy sellainen mielikuva, että hänellä on mielessään varsin mittavan rakenteellisen säästöohjelman tarve.

Jotta säästötarpeita koskevat erimielisyydet saataisiin tarkemman arvion piiriin, tarvittaisiin kiipeästi tietoa ainakin seuraavista kysymyksistä:

(a) Mitkä ovat kansantalouden kasvunäkymät tämän vuosikymmenen loppupuoliskolla? Mitä nopeampaan kasvuun uskotaan, sitä tehokkaammin automatiikka toimii valtiontalouden tasapainottamiseksi ja sitä pienempiä lisäsäästöjä tarvitaan.

(b) Kuinka voimakas on valtiontalouden tulojen ja menojen automatiikka, eli kuinka suuri on niiden tulojousto? Valtiovarainministeriön asiantuntijat ovat väittäneet, että esimerkiksi verotulojen automatiikka on aiempaa heikompaa mm. viennin bkt-osuuden kasvun ja verotuksen progression lieventymisen takia. Menojen automaattisen vähentymisen on taas väitetty pienenneen sen takia, että työttömyys on muuttunut suurelta osin rakenteelliseksi. Mutta kuinka merkittäviä nämä muutokset ovat budjettiautomatiikan kannalta? Tämän kysymyksen selvittämiseksi valtiovarainministeriöllä itsellään on parhaat edellytykset.

(c) Mikä on valtion menojen kasvupaine ilman uusia, menoperusteita koskevia päätöksiä? Säästötarpeiden arvioinnissa käytetään nyt yleensä perusurana mekaanista, muuttumattoman menovolyymioletusta. Mutta todellisen säästötarpeen arvioinnissa olisi tarpeen tietää erä erältä, millaisiksi valtion

menot muodostuvat eri kasvuvaihtoehtoisissa nykyisten menoperusteiden vallitessa. Mikä on siis menojen rakenteellinen kasvupaine? Tämänkin kysymyksen arviointiin valtiovarainministeriöllä on paras asiantuntemus ja parhaat aineistot käytettävissään.

Kolmantena lähivuosien finanssipolitiikkaa koskevana kysymyksenä otan esille finanssipolitiikan keskipitkän ajan tavoitemuuttujan. Olisin mielellään kuullut ministeri Viinaselta, millaisia ovat hänen kokemuksensa nykyisestä menokehysmenettelystä. Onko tätä menettelyä syytä jatkaa? Onko kaikki, niin päätöspäätöksiä kuin automaattisetkin menot tarpeen pitää mukana menokehysmenettelyssä nykyiseen tapaan vai olisiko parempi rajoitua pelkästään hallituksen oman välittömän kontrollin piirissä oleviin menoihin? Entä miten voitaisiin lisätä menokehysten uskottavuutta ja poliittista sitovuutta? Onko hallituksen paneuduttava menokehyspäätöksiin nykyistä painokkaammin? Lisäisikö ohjelman uskottavuutta se, että myös eduskunta sitoutuisi siihen jollakin tavalla ennakkolta eikä tyytyisi vain käsittelemään hallituksen esittämät, menokehysten edellyttämät lainmuutokset?

Joskus on esitetty, että menokehyskäytännöt pitäisi korvata valtiontalouden alijäämälle tai velkaantumisasasteelle asetetulla keskipitkän ajan tavoitteella. Tällaisena on mainittu esimerkiksi Euroopan rahaliiton lähestymiskriteerit julkisen talouden alijäämän ja velkaantumisen osalta. Finanssipolitiikkaliittisten päätösten vaikutus toteutuvaan velkaan on kuitenkin niin epäsuora ja niin monen väliin tulevan muuttujan säätelemä, ettei se ole mielestäni tarkoituksenmukainen tavoite.

Toivottavasti keskustelu tuo pian lisävalaistusta näihin kysymyksiin, jotka mielestäni muodostuvat lähivuosien finanssipolitiikassa keskeisiksi.