

Kommentti: talouspolitiikka ja vuoden 1995 budjettiesitys

SINIKKA SALO

Valtiovarainministeri Iiro Viinanen perusteli puheenvuorossaan laajalti hallituksen toimintakautenaan omaksumaa strategiaa ja otti esiin finanssipolitiikan kurinalaisuuden ohella myös työmarkkinaratkaisun ja EU-ratkaisun.* Minä keskityn puheenvuorossani ennen kaikkea hallituksen budjettiesityksen arviointiin eli siihen miten hallitus aikoo toteuttaa finanssipolitiikkaansa. Heti aluksi haluan painottaa, että kommenttini ovat täysin omiani, eivätkä välttämättä ollenkaan vastaa työnantajani näkemyksiä.

1 Budjetin rajoitteesta ja tavoitteista

Budjettiesitys on hallituksen tärkein vuosittainen asiakirja, jossa se ilmoittaa toimintasuunnitelmansa: *tavoitteet ja keinot niihin pääsemiseksi harkitsemansa budjettirajoituksen puitteissa.*

Budjettirajoitteen osalta hallitus on toimikautensa aikana käyttänyt loppuun harkintavaltansa. Valtion velkaantuminen on ollut niin nopeaa, että velkakehitys itse sanelee nyt budjettirajoitteen. Velkaantumiskehityksen saaminen hallintaan onkin varsin yleisesti hyväksytty päämäärä. Se on tärkeää myös pitkien korkojen alentamiseksi.

Hallituksen toimintasuunnitelman *tavoitteet* on budjetissa tiivistetty seuraavasti: "Finanssipolitiikan on edistettävä kansantalouden rakenteellista sopeutumista ja tehokkuutta sekä turvattava talous-

kasvun jatkuminen vakaana ja sen avulla on vahvistettava luottamusta valtion rahoituksen kestävyys-teen ja siten lisättävä talouspolitiikan uskottavuutta".

Tavoitteet on siis esitetty varsin yleisellä tasolla ja siten että niihin on jälleen varsin helppo yhtyä. Siis: "enemmän kasvua on parempi kuin vähemmän" ja "tuhlailua on vältettävä" ovat periaatteita, joista jopa valtaosa ekonomisteista on yhtä mieltä.

Mutta eivätkö em. tavoitteet ole kuitenkin vain rationaaliseen käyttäytymiseen liittyviä välitavoitteita. Mitkä ovat hallituksen budjettiesityksen eli toimintasuunnitelman perimmäiset tavoitteet? Miten hallitus on tulkinnut tavoittelemansa markkinatalouden ja rakennemuutoksen edistämisen? Kuten tunnettua täydellisen kilpailun ideaalimallissa puhdas markkinatalous huolehtii tehokkuudesta mutta ei itsestään välitä esimerkiksi oikeudenmukaisuudesta ja tasa-arvosta eikä ympäristökysymyksistä tai yhteiskuntarauhasta, jotka kuitenkin perinteisesti kuuluvat pohjoismaisten markkinatalouksien preferensseihin.

Budjetista tulisi ilmetä, miten hallituksen toimet vaikuttavat näihin kysymyksiin. Mitkä ovat hallituksen preferenssit? Kun hallitus ei niitä itse avoimesti esitä, on niitä yritettävä etsiä tulo- ja menoarviosta.

2 Markkinataloutta sosiaaliseen elämään

Mielestäni hallituksen toiminta voidaan kärjitetysti kiteyttää näin: hallitus on pyrkinyt ajamaan mark-

* Kommentti valtiovarainministeri Iiro Viinanen budjettiesitelämään Kansantaloudellisessa yhdistyksessä 14.9.1994.

kinataloutta sosiaali- ja opetussektorille ja estänyt markkinataloutta toimimasta yritystoiminnassa. Näin voi päätellä siitä, että hallituksen toimikaudella elinkeinotukien määrä on kasvanut, keino-tekaisia markkinoita ja tulosjohtamista taas on ajettu sosiaalipuolelle.

Ekonomistin näkökulmasta tämä tuntuu nurinkuriselta. Markkinavoimia voidaan pitää ilmeisen verrattomina tavaroiden jakelun järjestämisessä ja ne hyödyntävät maksimaalisesti niukkoja resursseja. Markkinamekanismin toiminta opetus- ja sosiaalipuolella on sensijaan huomattavasti problemaattisempaa kuin yritystoiminnassa.

Tässä budjettiesityksessä hallitus on elinkaaren- sa viime vaiheessa ilahduttavasti havahtunut hieman takertumaan elinkeinotukikysymykseen - varmaankin siksi että taannoinen selvitystyöryhmäkään ei pystynyt saamaan selvyttä elinkeinotukiviidakosta saati että olisi pystynyt osoittamaan tuilla saavutetun jotain suurempaa edistystä yritystoiminnassa ja työllisyydessä. Ehkä ETAn pakotti karsintojen aloittamiseen. Karsinta on toki vielä varsin vaatimatonta.

Suuret rakenteelliset kysymykset ovat kuitenkin edelleen ratkaisematta - maatalouskysymys, työllistävän pkt-sektorin pienuus ja työllistävien palveluelinkeinon tulevaisuus.

3 Tulo- ja menoeriä koskevia kysymyksiä

Viime kädessä tulo- ja menoarvion optimoinnissa on tiukan budjettirajoituksenkin vallitessa kyse nimenomaan hallituksen preferensseistä. Seuraavassa pyrin valaisemaan niitä esittämällä esimerkinomaisesti budjetin eräitä eriä koskevia kysymyksiä. Kun käsissä on kriisiajan budjetti, kaikki erät on otettava uudelleen harkintaan. Mitään yksittäistä suurta säästökohdetta tai tulolähdettä ei ole olemassa. Kriteereinä pyrin käyttämään hallituksen omia, markkinatalouden ja rakennemuutoksen edistämistä koskevia tavoitteita. Keskeisintä on luonnollisesti se, miten budjetti ohjaa taloutta työllistävemmäksi ja sitä kautta itseään tasapainottavaksi. Ensisijaisestihan budjetin tasapaino kärsii työttömyydestä.

3.1 Tulopuolikaan ei ole tabu

Valtiovarainministeriön kehitysarviossa on todettu, että menotalouden supistaminen näyttää selvästi talouspoliittisesti parhaalta tieltä julkisen talouden tasapainottamiseksi. Tulopuolella lieeneekin vähemmän tehtävää. Tuntuu ilmeiseltä, ettei palkansaajien tuloverotusta enää voida kiristää. Sensijaan voidaan kysyä, olisiko tuloverotuksessa - ja muussakin verotuksessa - edelleen syytä karsia vääristäviä vähennysjärjestelmiä ja alentaa vastaavasti veroasteikkoa.

Verotuksen rakennetta olisi eri elinkeinon osalta kenties kuitenkin syytä pohtia. Kun työllisyys on keskeinen budjetin tulojen kannalta, voidaan esimerkiksi kysyä, miksi meillä arvonlisäverotus on palveluelinkeinon osalta Euroopan korkeimpia, niin että palvelusektori on vaiveuksissa jo työllisyytensä säilyttämisessä, puhumattakaan siitä, että se pystyisi sitä kovasti lisäämään. Kun tiedämme, että työllistämistä voi tapahtua lähinnä vain palvelusektorissa, on hallituksen korkean arvonlisäveroprosentin valinta myös budjetin tuloverokertymän ja työttömyysmenokasauman osalta merkittävä.

Tulopuolella valtiolla on myös paljon saamisia, joiden perinnässä mitä suurimmassa määrin voidaan soveltaa markkinatalouden periaatteita. On syytä pyrkiä tehokkuuteen verorästien keräämisessä ja mm. pankkituen jälkihoidossa - tuen takaisin- saannissa ja sen organisoinnissa. Tuloja voidaan myös saada omaisuutta myymällä. Olisiko juuri nyt oikea aika vuosisadan kriisistä selviytymiseksi myydä valtion omaisuutta - metsiä, teollisuusyrityksiä?

3.2. Menopuolesta mottona: *"kuten ensiavussa, ei valtion budjetissakaan ehkä kannata viedä apua ensimmäiseksi koviten huutavan luokse, hiljaiset saattavat olla suurimmassa hädässä"*

Hallituksen keskeisesti käsittelemä kysymys koko sen toimiajan on ollut maatalous, mikä on osittain ymmärrettävää EU-ratkaisua ajatellen. Mutta maatalousproblematiikkaa ei ole kuitenkaan tarkas-

teltu hallitusten keskeisten kriteerien - rakenne- muutoksen ja markkinatalouden edistämisen - kannalta. Miksi ei maataloustukiviidakkoa, joka luultavasti on vielä mystisempi kuin muut elinkei- notuet, ole perattu läpikotaisin? Miksi ei ole esim. tuotu keskusteluun maan hintoihin kapitalisoituvan ja siten vaikeasti hallinnoitavan tukijärjestelmän sijasta suurempaa tulotukea ja analysoitu sen vaikutuksia viljelijän asemaan, tuotannon rakenteeseen, valtion talouteen? Kuten muitakin kysymyksiä tulisi maatalouttaakin arvioida ensin kylmän järjen avulla. Olisiko enemmän vapautta viljelijöille tarjoavia systeemejä saavutettavissa samalla rahalla tai vähemmällä? Tukien läpinäkyvyys ja järkevien insenttiivijärjestelmien luominen kuuluvat markkinatalouden ohjausjärjestelmään. Aluetukien vaikutusten analyysi on niinkään tekemättä. Mui- den elinkeinotukien poistamisen osalta hallitus toivottavasti on päässyt hienoiseen alkuun.

Kun aletaan puhua sosiaali- ja terveismenoista ja opetustoimesta, astutaan alueelle, jossa arvojen merkitys korostuu. Moderneissa yhteiskunnissa markkinamekanismia korjataan etenkin sosiaali- ja opetustoimessa. Tavoitteena on poistaa haitta- vaikutuksia niiden osalta, jotka eivät osaa tai kykene osallistumaan "peliin". Kyse on siis mitä suurimmassa määrin meidän ns. sosiaalianttojen korostamista arvoista ja ideologiasta, joita toki täytyy arvioida myös tehokkuusnäkökulmasta. Esimerkiksi tukien moniluokkaisuutta pitäisi tarkastella kriittisesti. Myös asumisen tuki olisi järkevempää antaa suorana tukena kuin piilotettuna markkinoiden toimintaa heikentäviin rahoitus- yms. järjestelyihin. Sekä kylmä järki että lämmin sydän ovat tarpeen jotta tukien insenttiivijärjestelmät saadaan sopiviksi.

Juuri sosiaali-, terveys- ja koulutusmenojen osalta hallituksen tulisi budjetissaan kertoa, mitä sen esitykset merkitsevät eri väestöryhmien kannalta. Hallitus ei pääse vastuustaan sillä, että se siirtää menokarsinnat kunnille. Konkreettinen esimerkki: valtionapuja kunnille leikataan budjetin mukaan yli 2 mrd. markkaa. Kuntasektorilta on jo säästöjen myötä vuosina 1992-93 poistunut 48 000 henkeä, joten on ilmeistä, ettei esitettyjä leikkauksia voida

tehdä ilman irtisanomisia. Koska yksityinen palve- lusektori ei todennäköisesti pysty työllistämään irtisanottuja mm. siksi, että sille kotimaisen kysyn- nän lama ja korkea arvonlisävero aiheuttavat suuria vaikeuksia pitää työssä entisetkin työntekijät, joutuvat irtisanotut todennäköisesti työttömiksi ja kasvattavat siten valtion työttömyysmenoja. Tulos on: palvelut huonontuvat ilman että kustannukset valtiolle todennäköisesti kuitenkaan vähenisivät (työttömyyskorvaus- ja verotulomenetykset huomi- onottaen). Yleensäkin kunnallisen päätäntävällän lisääminen yhteiskunnan peruspalveluissa olisi harkittava tarkoin.

Sosiaali- ja opetussektorin karsinnassa tulisikin mielestäni käydä erittäin avoin tutkimuksiin perus- tuva keskustelu, jossa pohdittaisiin läpi sekä tehokkuusnäkökohdat että oikeudenmukaisuus- näkökohdat. Olisi tutkittava missä on tehottomuutta, missä kannattaisi yksityistää, millaisia kokemuk- sia näiden palvelujen karsimisesta ja yksityis- tämisestä on saatavissa esim. Englannista. Ylipään- sä sosiaalisektoria on selvitetty hyvin vähän. Tähän seikkaan ovat mm. useat naisekonomistien verkos- ton jäsenet kiinnittäneet huomiota jo kaksi vuotta sitten vetoomuksessaan, joka toimitettiin mm. valtiovarainministerille.

4 Uskottavaa velkakierteestä irrottautu- vaa kasvua

Kaikenkaikkiaan edellä esittämäni kysymykset askarruttavat monia kansalaisia ja luovat epätietoi- suutta tulevaisuuden suhteen. Maassa vallitsee käsittäkseni suuri konsensus siitä, että velkakierre on saatava pysähtymään ja että sen aikaansaamiseksi kansalaiset joutuvat hyväksymään monia kipeitä- kin leikkauksia. Jotta talouspolitiikkaan saadaan uskottavuutta kaikista tulo- ja menoarvion eristä on keskusteltava avoimesti. Uskottavuutta ei paranna budjettiin normaalisti kuuluvien menojen siirtämi- nen ulkopuolisiin rahastoihin eikä lisäbudjeteilla taktikointi. Hallituksen on erityisesti pyrittävä avoimeen keskusteluun tulevaisuutta koskevan epävarmuuden vähentämiseksi. Vaikeat leik- kauksetkin ovat kestettävissä, jos niillä on osoitetta-

vissa kestävä ja eri osapuolten kannalta kohtuullinen ratkaisu kriisiin. Poukkoileva talouspolitiikka ei myöskään vähennä kotitalouksien tulevaisuuteen kohdistuvaa epävarmuutta eikä siten ole omiaan laskemaan kotitalouksien säästämistä, minkä varaan hallituksen budjettiesityksen taustalla oleva suotuisa näkemys kotimaisen kysynnän elpymisestä pitkälle perustuu.

Komentissani olen pyrkinyt ennen kaikkea esittämään budjettiin liittyviä kysymyksiä, joihin kenellä tahansa kansalaisella on tarve saada vastaus poliittiselta hallitukselta. Kansantaloudellisen yhdistyksen johtokunnan jäsenenä toivoisin, että

yhdistys olisi se foorumi, jolla voitaisiin mahdollisimman ennakkoluulottomasti ja "läpinäkyvästi" analysoida näitä vaikeita kysymyksiä. Nyt arvokeskustelu - jos sitä käydään - tapahtuu aivan liian piilossa ja aivan liian pienissä piireissä. Keskustelijoiden piirin laajentamiseksi on myös tärkeää, että keskusteluun osallistujia ei tiiviisti liimata kiinni työnantajiinsa elleivät he nimenomaan esiinny instituutionsa edustajina. *Esimerkiksi minun puheenvuoroani ei saa tulkita Suomen Pankin viestiksi.*