

Kommentti: talouspolitiikka ja vuoden 1996 budjettiesitys*

RAIJA VOLK

Hallituksen talouspolitiikan päätavoite on työtömyyden puolittaminen vaalikauden aikana. Toinen keskeinen tavoite on valtion velkakierteen pysäyttäminen talouskasvun ja menosäästöjen avulla. Nämä on tuotu esiin myös talousarvioesityksen yleisperusteluissa. Pyrin kommentissani pääasiassa erittelemään talousarvioesityksessä esiin tuotuja keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja arvioimaan niiden toteuttamismahdollisuuksia.

1. Menosäästöt luovat uskottavuutta finanssipolitiikkaan

Hallituksen kahdesta päätavoitteesta julkisen tasapainon paraneminen on säästötoimenpiteiden ansiosta näköpiirissä, joskaan ei kirkossa kuulutettu asia. Budjetti jatkaa johdonmukaisesti edellisen hallituksen aloittamaa säästölinjaa. Menosäästöistä sopiminen myös vuosille 1997-99 on luonnollisesti asia, josta on annettava tunnustus. Se vakauttaa uskoa talouspoli-

tiikan linjaan ja luo edellytyksiä korkojen alenemiselle. Kotimarkkina-alojen elpyminen on melkoisessa määrin kiinni korkokehityksestä, johon finanssipolitiikan ohella vaikuttavat tietysti muutkin tahot. Ilman menosäästöjä valtion talouden velkaantumisen ura ei ole käännettävissä, vaikka tulot kasvavatkin nopeasti.

2. Julkisen velan kasvu taittuu, mutta taso jää korkeaksi

Sekä työllisyys että julkisen talouden tasapaino muuttuvat herkästi tuotannon kasvuvauhdin muuttuessa. Talousarvioesityksen taustalla oleva kasvuennuste antaa julkisen velan tasoksi vuonna 1996 65 % bkt:sta. Jos bruttokansantuotteen kasvu on prosenttiyksikön hitaampaa, ja jatkuu tulevina vuosina samanlaisena, velkaantumistasen aleneminen onkin jo selvästi hitaampaa. Lisäksi julkisen velan määrää on siirrytty laskemaan EU:n tilastosuositusten mukaan eli työeläkerahastojen sijoitukset valtion velkapapereihin eivät ole julkista velkaa. Valtion velkaantuneisuus taittuu tämän vuoksi hitaammin kuin julkistalouden. Julkisen velan laskutapa on kansainvälisesti käytetty, mutta

* Kommenttipuheenvuoro valtiovarainministeri Iiro Viinaseen esitelmään Kansantaloudellisessa yhdistyksessä 26.9.1995

meidän oloihin sovellettuna se merkitsee mm. sitä, että jos työeläkerahastojen uussijoituksista ei jatkossa oletettu 40 % ohjautu valtion ja kuntien papereihin, julkinen velka nousee. 40 %:n osuus on myös edellytys sille, että lähentymisohjelman kriteeri valtion velasta täyttyy. Kuitenkin samaan aikaan puhutaan mm. valtiovarainministeriössä siitä, että työeläkerahastojen varoja olisi sijoitettava entistä tuottavammin ja ohjattava esimerkiksi investointien rahoittamista tukien. Tämä on vähintään ristiriitaista.

3. Leikkausten kohdentumisesta

Menoleikkausten kohdistumista tulonsiirtoihin perustellaan talousarvioesityksessä sillä, että julkisten palvelujen tasosta pidetään kiinni, tuetaan työllisyyttä ja leikataan sieltä, missä menot ovat kasvaneet eniten. Julkisten kulutusmenojen leikkaukset jäävät melko vähäisiksi. Talousarviossa on otettu tavallaan epäsuorasti kantaa siihen, että hyvinvointipalvelut halutaan ja kannattaa tuottaa julkisen sektorin piirissä. Toisaalta kuitenkin tehostamistarpeet julkisen sektorin palvelutuotannon piirissä viittaavat siihen, että myös hyvinvointipalveluiden tuottamiseen olisi hyvä saada kilpailua. Ei liene missään kiistattomasti osoitettu, että julkisten kulutusmenojen pitäminen ennallaan ja tulonsiirtojen leikkaaminen antaisi paremmat työllisyysvaikutukset kuin julkisten menojen leikkaaminen ja palveluiden tuottaminen tukemalla kansalaisten ostokykyisyyttä selektiivisillä tulonsiirroilla. Viime vuosina tehtyjen kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamisen ansiosta tosin kunnilla on entistä vapaammat kädet järjestää palvelut. Kuitenkaan peruspalvelujen eli terveydenhoidon, opetustoimen ja päivähoidon tuottamisessa ei ole budjetin kautta eikä juuri muutoinkaan aktiivisilla toimilla edistetty vaih-

toehtoisten, taloudellisesti tehokkaampien palvelujen tuottotapojen syntyä.

4. Työllisyystavoitteen saavuttaminen vaikeaa

Työllisyystavoitteen saavuttaminen näyttää epätodennäköiseltä. Tähän on ainakin kolme syytä. Ensinnäkin budjettiesitys ja sen työllisyysennuste perustuvat verrattain voimakkaan eli vuonna 1996 4,5 %:n talouskasvun oletukselle. Tunnettu, historialliseen kokemukseen perustuva peukalosääntö on, että työttömyyden pysyttämiseksi ennallaan tarvitaan noin 3 %:n bruttokansantuotteen kasvu. Samanlaisen peukalosäännön mukaan tiedämme, että tällainen kasvuvauhti saa keskimäärin kauppataseen jo heikkenemään. Tällä kertaa kuitenkin kohtuullinen kilpailukyky, kansainvälisen kysynnän kasvu ja ulkomaan velan koromaksujen aleneminen näyttävät saavan aikaan sen, että vaihtotase rajoite ei vielä parina lähivuotena muodostu ongelmaksi.

Tuotannon kasvuvauhdin aleneminen alle budjettiesityksen arvion näyttää hyvinkin todennäköiseltä. Ensinnäkin säästötoimenpiteet ja valittu inflaationvastainen linja lisäävät epäilemättä talouden vakautta ja kasvumahdollisuuksia pitkällä aikavälillä, mutta heikentävät kasvua lyhyellä aikavälillä. Talouspoliittisen käyttäytymismallin muuttamisella on siis lyhyen aikavälin vaikutuksia. Aikaisempien devalvaatioiden jälkeen vuosina 1969-1970 ylettiin 8-10 % ja vuosina 1979-1980 5-7 %:n kasvuun BKT:ssa. Tuolloin lama ja sen myötä syntynyt tuotantokuilu ei ollut läheskään yhtä syvä kuin nyt. Nyt bkt:n kasvu jää nopeimmillaan alle 5 %:n ja on vuoden 1995 syksyllä jo hidastumassa. Vastapainona inflaatiopaineet ovat pienet, kun taas aiemmin kylvettiin uusi devalvaation siemen heti.

Kasvua hidastaa lisäksi kansainvälisen kasvun heikkeneminen siitä mitä oletimme vielä alkuvuodesta 1995 eli kasvutavoitteen saavuttaminen on olennaisesti kotimaisten kysyntätekijöiden varassa. Ennustettua alhaisempi bruttokansantuotteen kasvu hidastaa työttömyyden paranemista, millä on edelleen vaikutuksensa valtiontalouden tasapainoon.

Toiseksi, voidaan kysyä onko tuotannon kasvun ja työttömyyden alenemisen välinen suhde pystytty hahmottamaan oikein ja onko asetettu työttömyystavoite ylipäättään realistinen. Työpaikat ovat lisääntyneet odotetusti, mutta työvoiman tarjonnan kasvun voimakkuus näyttää yllättäneen ekonomistit. Talousarvioesityksen liitteenä olevassa talouskatsauksessa työvoiman tarjonnan kasvuksi ennustetaan vuonna 1996 vain 10 000 henkeä. Vuosina 1990-1994 työvoimasta poistui lähes 80000 ihmistä, joista osa on nyt ilmeisesti yllättävänkin nopeasti palaamassa markkinoille. Lisäksi nuoria työkään ehtineitä työmarkkinoille tulijoita on noin 60 000.

Yhtenä pienenä yksityiskohtana voi tuoda esille, että budjettiesityksen tulonsiirtojen leikkaukset vielä lisäävät työvoiman tarjontaa. Esimerkiksi lasten kotihoidontuen leikkaukset lisäävät omalta pieneltä osaltaan työhön osallistumista.

Kolmanneksi, työllisyystavoitteen saavuttamista vaikeuttaa se, että lähivuosina vapautuu työvoimaa maataloudesta ja pankkisektorilta jopa useita kymmeniä tuhansia henkilöitä. Lisäksi olisi aikanaan myös työllistettävä normaalitoimin ne yli 100 000 ihmistä, jotka nyt ovat työllisyyspoliittisten erityistoimien piirissä.

5. Perinteinen aktiivinen työmarkkinapolitiikka ei ratkaise ongelmia

Suhteessa ongelman suuruuteen ja kunnianhimoiseen tavoitteeseen työelämän uudistusten aloittamiseen on laitettu vähän ruutia. Paljon näyttää edelleen jäävän perinteisen työmarkkinapolitiikan varaan. Työllistämistoimenpiteisiin on puolestaan mm. Ruotsissa suhtauduttu yhä kriittisemmin. Niiden on todettu olevan kustannuksiltaan kalliita ja tuloksiltaan laihempia kuin usein uskotaan. Matalan työttömyyden aikana työmarkkinapolitiikka on toiminut, mutta mahdollisuudet vaikuttaa työllisyyskehitykseen samassa määrin myös korkean työttömyyden aikaan ovat pienet.

Talousarvioesityksessä todetaan hallituksen valmistelevan verotuksen keventämistä kaudella 1997-99 ja niiden kannustinloukkujen poistamista, jotka syntyvät verotuksen, tulonsiirtojen ja julkisten maksujen yhteisvaikutuksesta. Valtion talouden tasapaino asettaa rajat veronkevennyksille tulevinakin vuosina, mutta kun palkkatulojen verotus on Suomessa yksi maailman kireimmistä, myös työllisyystavoitteen näkökulmasta olisi verojärjestelmän painopisteiden uudelleen pohtiminen jo ennen vuotta 1997 erittäin tärkeää.

Taloudelliset mallilaskelmat osoittavat, että verokiilan alentamisella on työllisyyttä lisäävä vaikutus. Pieniä askeleita verokiilan kaventamiseksi otettiin jo edellisen hallituksen aikana, kun pk-yritysten välillisiä työvoimakustannuksia alennettiin. Myös vuoden 1996 talousarvioesityksen pienet ansiotuloverojen kevennykset vievät verotusta työntekoa kannustavampaan suuntaan. Kuten ministeri Viinasen esitykses-

säkin tuli esiin, veropolitiikan umpikujatilanteen muodostaa se, että kokonaisveroastetta voidaan alentaa valtiontalouden tasapainoa järkyttämättä vain lisäämällä säästöjä, mikä puolestaan ei ole mahdollista. Onkin ilmeistä, että työttömyyden alentamiseksi tarvitaan uusia, luovia ratkaisuja.

Ministeri Viinanen puhui lämpimästi yrittäjyyden ja yleisten toimintaedellytysten luomisesta. Työttömyysongelman ratkaisemisessa yrittäjyyden makrotaloudelliset edellytykset ovat perusasia, jonka on oltava kunnossa, mutta ainoaksi ratkaisijaksi ne eivät riitä. Mitä työllistävän yrittäjyyden edistämiseksi on tehty? Syntyykö yrittäjyyttä ylipäätään ilman kan-

nustustoimenpiteitä? Mitä on tehty välillisille työvoimakustannuksille, mitä esimerkiksi julkinen sektori on tehnyt edistääkseen vaikkapa omalla alallaan joustavia työaikajärjestelyjä, osa-aikatyötä, miten veropolitiikkaa on selkeytetty yrittäjiksi siirtyvien palkansaajien kohdalla.

Missä viipyvät esimerkiksi Tasavallan presidentin työllisyystyöryhmän työmarkkinoiden toimivuutta parantavien toimenpiteiden valmistelut? Työryhmään esitti yksimielisesti listan ehdotuksia mm. joustojen lisäämisestä, työaikalain uudistuksesta, ylitöiden enimmäismäärästä, irtisanomisajoista jne.