

Esitelmää

Talouspolitiikka ja vuoden 1997 budjettiesitys*

SAULI NIINISTÖ

valtiovarainministeri

Valtioneuvosto

Valtion talousarvioesityksen laadinta on syyskauteen ajoittuvista talouspoliittisista tapahtumista tärkein. Budjetti on hallituksen ajaman talouspoliittisen linjan keskeinen ilmentymä ja heijastaa käsitystä siitä, mihin suuntaan talouden ja talouskasvun arvioidaan lähiaikana kääntyvän.

Julkisuudessa budjettia on ehditty luonnehtia luottamus- ja kannustinbudjetiksi, enkä pidä luonnehdintaa kovinkaan huonona. Budjetin keltaisten kansien väliin on ladattu kasvu- ja työllisyyspolitiikkaa ajatellen runsaasti ainesta, jolla hallitus odottaa olevan myös laajempia kannustavia vaikutuksia. Veroratkaisujen sekä matalaa korkotasoa pohjustavan finanssipolitiikan merkitys on luonnollisesti painavin.

Budjetin laadinta ei ollut maamme tunnettujen talousvaikeuksien vuoksi suinkaan helppo urakka. Talouden perusongelmana on jatkuva korkea työttömyys ja kasvu on ollut viime syksystä lähtien verraten vaisua. Vaikka hallitus

on pyrkinyt parantamaan monin keinoin työllisyyttä, rehellinen johtopäätös on, että työttömyysasteen aleneminen on ollut toivottua hitaampaa.

Onneksi paljon myönteisiäkin merkkejä on jo ilmassa. Talouskasvu on nopeutumassa ja kasvussa havaittu notkahdus on jäämässä useimmilla toimialoilla sittenkin väliaikaiseksi ilmiöksi. Viimeisimpien suhdannebarometrien antamat viestit ovat olleet alkuvuotta olennaisesti positiivisempia. Ja mikä ilahduttavinta, muutos on voitu havaita sekä yritysjohtajien että kotitalouksien odotuksissa. Valtiovarainministeriö ennustaakin kokonaistuotannon ensi vuoden kasvuksi 3,9 prosenttia.

Kurinalaisesta finanssipolitiikasta ei varaa tinkiä

Budjettiesityksen keskeinen viesti liittyy finanssipolitiikan peruslinjaan ja sen pitävyyteen. Finanssipolitiikan linjastahan sovittiin hallitusta muodostettaessa poikkeuksellisen yksityiskohtaisesti; muunlaiseen menettelyynhän

* Esitelmä Kansantaloudellisessa yhdistyksessä 10.10.1996

olisi sisältynyt todella suuria riskejä. Olihan valtion velan kasvu kiihtymässä vaarallisesti ja valtiontalouden tila muutenkin vakavasti kriisiytymässä. Valtion velanhoitomenojen nopeassa kasvussa tikitti aikapommi. Ja se pommi oli purettavissa vain tiukalla säästöohjelmalla ja velkakehityksen pikaisella taittamisella.

Tehtävä ei ollut helppo, mutta onneksi myös itse budjettiprosessia on kehitetty viime vuosina valtion menojen hallintaa edistävään suuntaan. Keskeisiä uudistuksia ovat olleet mm. useampivuotinen kehysmenettely, lepäämäänjättämisoikeuden kaventaminen, nettobudjetoinnin laajennettu käyttöönotto sekä kuntien valtionapujärjestelmän uudistaminen. Muutokset ovat olleet tarpeellisia ja varsinkin useampivuotinen kehysmenettely menojen hallinnan kannalta täysin välttämätön. Hallitus on hyödyntänyt tasapainottoimissa laajalti juuri kehysmenettelyä.

Päätetyt valtion menojen säästöt ovat vuosina 1991-1999 noin 10 % bruttokansantuotteesta. Vaikka näin mittavasta säästöohjelmasta päättäminen ei ollut tälle eikä edellisellekään hallitukselle helppoa, maasta on onneksi löytynyt 1990-luvulla riittävä määrä talouspoliittista realismia.

Kaikissa EU-maissa prosessi ei ole suinkaan ollut yhtä kivuton ja eräissä maissa julkisten menojen uudelleenmitoitus on vielä tuskallisen edessä. On tärkeätä, että Suomi ei kuulu näihin maihin ja että me voimme alkaa rakentaa kasvua ilman valtion hallitsemattoman velkaantumisen riskiä. Se tulee olemaan meille vielä huomattava kasvu- ja työllisyyspoliittinen valtti.

Voidaan myös sanoa, että mittavasta säästöohjelmasta huolimatta julkisten palvelujen tai kotitalouksien saamien tulonsiirtojen taso ei ole meillä mitenkään romahtanut. Suomessa työikäisille maksetut tulonsiirrot ovat kansanta-

louden kestokykyyn nähden jatkuvasti hyvin korkealla tasolla : mainitut etuudethan kaksinkertaisivat suhteessa kansantuotteeseen meillä 1980-luvun aikana. Samoin terveys-, sosiaali- ja koulutuspalvelujen taso kestää edelleen hyvin kansainvälisen vertailun. Vaikka etuuskien ja palvelutason leikkaukset ovat aina kipeitä, kansantalouden kantokykyä ei voida niitä mitoitettaessa unohtaa.

Veronhuojennus kannustaa kasvua

Budjetin toinen keskeinen sanoma liittyy veropoliitiikkaan. Verotuksen korkea taso on Suomessa kipeä ongelma, eikä hallitus ole pyrkinyt tätä tosiasiaa missään vaiheessa kiistämään. Lähes kaikki selvitykset osoittavat, että suuren työttömyyden ja korkean verokiilan välillä on kiinteä yhteys ja varsinkin ansiotuloihin kohdistunut verotus on noussut meillä ongelmallisen raskaaksi. Esimerkiksi harmaan talouden laajuus lienee selitettävissä paljolti juuri korkeilla veroilla.

Kaikki tämä on tiedetty ja tiedostettu. Kysymys on ollut vain siitä, milloin meillä on edellytyksiä ja liikkumavaraa puuttua toden teolla verotuksen tasoon. Vaikka finanssipoliittinen liikkumavara on edelleenkin erittäin niukka, veronalennuksessa ei katsottu voitavan enää viivytellä. Niinpä tuloverotus kevenee ensi vuoden talousarvioesityksessä noin 5,5 miljardilla. Tämän lisäksi monet kunnat – ennen muuta eräät suuret kaupungit – ovat laskemas- sa edelleen veroäyriään.

Hallitus ajaa tehdyllä veroratkaisulla ainakin kolmea suurta rakennepoliittista tavoitetta. Sen avulla halutaan alentaa työllistämiskynnystä, eliminoida harmaata taloutta sekä lisätä työnteon kannustimia. Kun viime vuosina tapahtunut verorasituksen nousu on vääristänyt talouden rakennetta näissä suhteissa, hallituksen päättä-

mä veronalennus pyrkii nyt toisen suuntaiseen, tervehdyttävään rakennekorjaukseen.

Talouden rakenteen uudistaminen olennaista

Ylipäätään veronalennus vauhdittaa sellaista suurta talouden rakenneuudistusta, johon meidän olisi tullut saada liikettä jo paljon aikaisemmin. Vaikka verouudistus on vain yksi tapa oikaista vinoutuneita rakenteita, se on joka tapauksessa tärkeimmästä päästä. Se täydentää sopivalla ja tehokkaalla tavalla niitä muita rakennepolitiikan toimenpiteitä, joihin luetaan työlainsäädännön uudistaminen, kannustinloukkujen karsiminen, kilpailun toimivuuden parantaminen, raskaista yritystukijärjestelmistä luopuminen, julkisten monopolien karsiminen, julkisen hallinnon tehostaminen sekä tutkimuksen ja teknologian edistäminen.

Vaikka monilla näillä toimintaloikoilla on päästy viime aikana hyvään alkuun, on ilmeistä, että työllistämiskynnyksen madaltamiseksi esimerkiksi työlainsäädännön uudistusta joudutaan yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa edelleen jatkamaan. Samoin julkisten monopolien karsimisessa, elinkeinopolitiikan uudistamisessa, julkisen hallinnon tehostamisessa ja koulutus- ja tutkimustoiminnan tehostamisessa urakkaa on vielä laajalti edessä.

Joku voi kysyä, että miksi korostan juuri talouden rakenteen uudistamistarvetta näin voimakkaasti. Teen sen itse asiassa kahdesta syytä. Meillä on edellytyksiä pärjätä kansainvälisessä kilpailussa vain tehokkaasti toimivana kansantaloutena. Ja toiseksi, me pystymme pelastamaan hyvinvointivaltion vain saamalla talouden voimavarat nykyistä täydellisemmin käyttöön.

Varsinkin voimavarojen käytön lisääminen tulee nähdä suurena kansallisen haasteena, johon on päästävässä vain talouden rakennevi-

noutumia karsimalla ja oikaisemalla. Esimerkiksi hyvinvointiyhteiskunta on helposti uhatuna, jos emme pysty katkaisemaan valtion velan hoitomenojen nousua. Tämä taas onnistuu vain kestäväen talouskasvun ja talouden resursien tehokkaan hyväksikäytön turvin. Samoin työttömyyden merkittävä alentaminen näyttää mahdolliselta vain voimakkaalla kasvulla ja sitä pohjustavilla oikeilla rakenneuudistuksilla.

Nämä ovat kansantalouden kehityksen kannalta todella tärkeitä kysymyksiä ja ne tulee osata erottaa pienemmistä ongelmista.

Kotimaan sektori nousuun

Erittäin keskeisiin rakennepoliittisiin kysymyksiin kuuluu varsinkin työllisyysmielessä myös kysymys siitä, miten saamme kotimaan sektoriin nopeasti uutta elämää ja liikettä. Vaikka tämän suuntaisesta muutoksesta on olemassa jo merkkejä, emme saa unohtaa, että kotimaan sektorin tila on työllisyyttä ajatellen edelleen huolestuttavan heikko.

Kotimarkkinayritysten kasvu jäi useiksi vuosiksi avointa sektoria hitaammaksi ja tämä on näkynyt selvästi myös työllisyyskehityksessä. Edelleen esimerkiksi verokertymä on pysynyt näistä syistä vaatimattomana. Kotimarkkinoilla toimivien yritysten keskimääräinen kannattavuus ja rahoitusasema ovat edelleen vientiyritysten vastaavia tunnuslukuja tuntuvasti heikompia. Vaikka avointa sektoria tarvittiin vuosikymmenen alkuvuosina ulkomaisen tasapainon palauttamiseen, kotimaan sektorin nykyinen ahdinko on kiistaton rakenteellinen ongelma kansantaloudessa.

Erytisen selvästi tämä koskee mielestäni palvelusektoria ja sen kykyä luoda uusia työpaikkoja. Yksityiset palvelut ovat työllisyyden kannalta monessa mielessä avainasemassa. Eikä hallituksen työllisyystavoitteen toteutumi-

sesta ole suuriakaan toiveita, jos yksityisen palvelualan tilaa ei saada nykyisestä kohentumaan. Toistaiseksi näkymät eivät ole vielä riittävän ruusuiset.

Palvelusektorin 1990-luvun ongelmiin on ollut varmaan monenlaisia syitä. Hidas kotimaisen kysynnän kasvu on lyönyt juuri palvelualan yrityksiä kovalla kädellä ja Suomi on luonteeltaan paljolti itsepalveluyhteiskunta.

Palvelualan ahdinko selittyy myös korkealla verotuksella

Hyvin painava syy palvelualan ongelmiin näyttää olevan myös korkea verotus. Palvelusektorille ei ole juuri luotavissa uutta yrittäjyyttä, jos palveluiden hinnat ovat kaikkien verojen jälkeen niin korkeat, että palveluille ei löydy kunnon kysyntää. Korkea verotus hinnoittelee suuren osan palveluista pois markkinoilta ja lisää samalla houkutusta siirtyä harmaille markkinoille. Yhtä ilmeistä on, että korkeat marginaaliverot heikentävät yleensä pienyritysten kiinnostusta riskinottoon ja mm. työllistämiskynnyksen alentamiseen.

Yksityisen palvelualan kyky luoda uusia työpaikkoja on ollut toistaiseksi perin vaatimaton. Työtuntien määrä palvelualalla on edelleen lähes viidennes vuoden 1990 tasoa pienempi ja se on hätkähdyttävä lukema. Yksityisten palvelujen osuus bruttokansantuotteesta on Suomessa OECD-maiden matalimmasta päästä. Monet palveluyrittäjät näkevät tulevaisuudenkin työllistämismahdollisuudet melko vähäisinä.

Mihin johtopäätöksiin tämä antaa sitten aihetta ja mitä tulisi tehdä? Verotuksen kiistatoman merkityksen vuoksi ajatukset siirtyvät väistämättä mahdollisuuksiin vaikuttaa kehitykseen tätä kautta. Hallituksen nyt päättämä verohelpotus on selvä askel myönteiseen suun-

taan. Tosiasia kuitenkin on, että tämän jälkeenkin verotus on Suomessa kansainvälisesti vertaillen edelleen ankaraa.

Jos todella aiomme lisätä uusia työpaikkoja ripeässä tahdissa, nyt tehty – sinänsä tärkeä – veroratkaisu ei luultavasti vielä riitä. Samaa linjaa jouduttaneen lähivuosina jatkamaan. Ja kaikki tiedämme, että jos kasvu ei luo uutta verotuksellista liikkumavaraa, sitä on luotavissa vain lisäsäästöjen avulla. Valtiontalouden tasapainottamisesta ei voida tietenkään tinkiä pii-ruukaan.

Kysymys on valinnasta

Kysymys on suuresta periaatteellisesta valinnasta jo sen vuoksi, että kenelläkään tuskin on lisäsäästöihin nykytilanteessa kovin palavaa intoa. Ratkaisu ei ole yhteiskunnallisesti helppo. Mutta meidän on myös nähtävä, että ns. tavanomaisin keinoin työttömyyttä ei ole mahdollista supistaa riittävän nopeasti ja voimakkaasti.

Esimerkiksi talouskasvu tuskin muodostuu ilman rakennekorjauksia lähivuosina niin nopeaksi, että se yksin ratkaisee työllisyyskysymyksen. Samoin äskettäin aikaansaadut mm. työelämää koskevat uudistukset eivät yksin supista työttömyyttä toivotulla nopeudella. Tarvitaan täydentävä rakenteellinen lisäelementti. Ja se elementti voisi olla madaltuva verotus.

Ilman tällaista rakennemuutosta on olemassa vaara, että me todella jämähdämme korkean työttömyysasteen maaksi ja kamppailemme yli 10 prosentin työttömyysasteen kanssa vielä ensi vuosikymmenen puolella.

EMU-päätös kohta ajankohtainen

Lopuksi on syytä kajota erääseen noin puolen-toista vuoden sisällä päätösvaiheeseen tulevaan kansantalouden ydinkysymykseen, nimittäin

kysymykseen Suomen EMU-jäsenyydestä. Julkisuudessa EMU-kysymystä on käsitelty viime aikoina hyvinkin runsaasti. Ja pidän pelkäästään hyvänä, että näin kauaskantoisesta kysymyksestä keskustellaan.

Ilmeistä on sekin, että julkinen EMU-keskustelu on pysynyt meillä asiapitoisempänä, kuin monissa muissa EU-maissa. Ministeriöiden, Suomen Pankin ja eri tutkimuslaitosten laatimat kattavat EMU-selvitykset ovat edesauttaneet asiaa. Samoin yritys- ja palkansaajatahot ovat pyrkineet miettimään EMU-ratkaisua kiihköttömästi omista näkökulmistaan.

Minusta EMU-kysymykseen ei ole liitetty meillä liian voimakkaita poliittisia latauksia ja toivon, että näin sävyttyvä keskustelu edelleen jatkuu. Keskustelua tulisi käydä ennen muuta talouspoliittisin argumentein, vaikka poliittisluonteisista onkin merkkejä yhä enemmän näkyvissä.

Nykyisin Suomessa myös nähdään varsin laajasti – ja mielestäni aivan perustellusti – että EMU:n kolmas vaihe toteutuu aikataulun mukaisesti. Meidän on turha ottaa asiaan epäroivää tai spekuloiivaa kantaa, sillä hankkeeseen on sitoutunut runsaasti poliittista tahtoa. Myös talouselämä tukee talous- ja rahaliittoa tiiviisti. Kaikenkaikkiaan Suomelle luonteivin ratkaisu on olla EMU-prosessissa mukana.

Suomi on Unioniin liittyessään allekirjoittanut Maastricht-sopimuksen ja EMU:n perusideana oleva "vakaan talouden" periaate on ilmiselvästi hyväksi Suomen kansantaloudelle. Toisenlaisesta, epävakaa kehityskuvasta olemme saaneet 1990-luvulla turhankin paljon negatiivista näyttöä. Kansallisesta valuutasta luopumiseen ei ole syytä suhtautua liian tunnepitoisesti, jo senkään vuoksi, että kansallinen valuutta on monasti myös ongelmien lähde.

Olennaista tämän vuoksi on, että me ainakin valmistaudumme huolella EMU-jäsenyyteen.

Eurooppa-neuvostohan on päättänyt, että talous- ja rahaliiton lähentymiskriteerien täyttymistä tarkastellaan kunkin maan osalta keväällä 1998. Pohjana ovat vuoden 1997 tiedot kansantaloudesta. Ja ainakin nyt näyttää siltä, että Suomella ei olisi kriteerien täyttämässä olennaisia ongelmia. Korke- ja inflaatiokriteerit Suomi täyttää jo nyt ja markan arvo on pysynyt pitkään vakaana. Samoin julkisen sektorin alijäämän ja julkisen velkaantuneisuuden osalta meillä ei näyttäisi olevan suuria ongelmia, kunhan tasapainoitamme valtiontalouden siten, kuin valtion velkakierteen katkaiseminen edellyttää.

On väitetty, että EMU-jäsenyys merkitsee talouspolitiikan vapausasteiden kaventumista. Näin osin tapahtuu, joskin on muistettava, että esimerkiksi rahapolitiikan vapausasteet ovat jo muistakin syistä kaventuneet viime vuosina tuntuvasti.

EMU tietenkin poistaa mahdollisuuden myös devalvaatioihin, mutta tähän ei ole syytä suhtautua liian kiihkeästi. Kun yrityssektori näyttää luottavan siihen, että se pärjää olosuhteissa, joihin ei liity devalvaatiomahdollisuutta, olisi outoa, jos muut osapuolet kantaisivat tästä suurempaa huolta. Meidän on aika uskoa devalvaatioiden jälkeiseen elämään ja panostaa yritysten reaalisen kilpailukyvyn kehittämiseen entistä voimallisemmin. On turha kuvitella, että me voisimme käyttää devalvaatioasetta EMU:n ulkopuolellakaan aivan niinkuin haluamme.

Yhtä selvää on, että vaadittavat EMU-kriteerit ovat täysin linjassa niiden talouspolitiikan perusehtojen kanssa, jotka Suomen on jo oman taloutensa kuntoon saattamiseksi joka tapauksessa täytettävä. Me emme voi tinkiä alhaisesta inflaatiosta, matalasta korkotasosta, valuutan vakaudesta ja julkisen talouden tasapainosta, jos aiomme yleensä saada aikaan kasvua ja madaltaa työttömyyttä.

Suomea on syytetty pyrkimyksestä olla EMU-mallioppilas, mutta tämä väite on syytä selvästi torjua. Väite unohtaa, että meidän päätehtävämme on oman talouden kunnostaminen ja että tämä edellyttää kiistatta myös valtion velkakierteen pysäyttämistä. Tämä on tärkeätä, eikä ole EMU-kriteereiden vika, jos tulemme täyttäneeksi samassa yhteydessä myös nämä kriteerit. Tämä on asioiden todellinen tärkeysjärjestys ja se on syytä tiedostaa myös talouspoliittisessa keskustelussa.

Muutenkaan EMU-lähentymisehdot eivät riitele järkevän taloudenpidon kanssa, vaan pikemminkin tukevat oikeata talouspolitiikan linjaa. Linjana on kasvun aikaansaaminen talouden vakauden ja tasapainon avulla.

Yritys- ja kotitaloussektorin sopeutumiskyvystä on keskusteltu EMU-jäsenyyskysymyksen yhteydessä paljon. Jäsenyys asettaa sopeutumiskyvylle ilman muuta aiempaa suurempia haasteita. Mutta pidän myös ilmeisenä, että kehittämismahdollisuuksia ei ole tässä suhteessa vielä läheskään hyödynnetty. Osaksi kysymys on yritysten sopeutumis- ja kriisinsietokyvyn lisäämisestä, osaksi siitä, voitaisiinko myös palkan muodostuksessa löytää niin sanottuja kehittyneitä joustomahdollisuuksia. Esimerkiksi työntekijäpuolella on havaintojeni mukaan pohdittu erilaisia rakentavia vaihtoehtoja ja

mm. tulospalkkauksen kehittämiseen jouduttaneen kiinnittämään enenevää huomiota. On selvää, että kaikkia näitä mahdollisuuksia joudutaan jatkossa huolellisesti tutkimaan.

Lopuksi

Suomen kansantaloudella näyttää olevan kasvun edellytyksiä, mutta omista tulevista ratkaisuistamme edelleen riippuu, miten hyödynnämme nämä mahdollisuudet. Hallitus on korostanut valitun talouspolitiikan linjan jatkamista, joka turvaa matalat korot, hyvän kilpailukyvyn ja tasapainottuvan valtiontalouden. On selvää, että tältä linjalta ei ole syytä edelleenkään poiketa.

Suurtyöttömyydestä irtautuminen on kuitenkin iso, vaativa urakka, joka edellyttää myös kipeältä tuntuvia rakenteellisia ratkaisuja. Keskeinen ja välttämätön ratkaisu on ollut valtion menokehityksen hallintaan saattaminen, mutta ilmeistä on, että rakennemuutosten linjalla on edelleen jatkettava. Vaikka rakenneratkaisuissa on usein kysymys vaikeista valinnoista, työttömyyden nitistämiseen ei ole valitettavasti oikotietä. Uskon, että pystymme läpäisemään tämänkin kypsyystestin vielä kunnialla.