

## Pääkirjoitus

### Markkinavoimien ja julkistalouden yhteistyötä

OSMO FORSSELL

Emeritusprofessori

Oulun yliopisto

Julkiset menot ovat Suomessa nykyisin 56 % bruttokansantuotteesta. Ne rahoitetaan verotuloilla, joiden aiheuttamaa räsitusta halutaan lieventää. Harvat kuitenkaan esittävät, mitä menokohteita voitaisiin vastaavasti leikata. Meidän pitäisi lähestyä ongelmaa menojen puolelta, jotta markkinavoimat ja julkistalous toimisivat käsi kädessä yhteiskunnan parhaaksi.

Tietojenkäsittelyn ja tietoyhteyksien nopea paraneminen laajentaa maiden rajoja ja edistää kansainvälistymistä. Markkinavoimien tiukentuva ote kaventaa julkistalouden asemaa ja merkitystä. Kansainvälistyminen ja integroituminen nähdään jopa hyvinvointivaltion uhkana. Tehokkaan julkistalouden myönnetään olevan hyvin toimivan yhteiskunnan edellytys, mutta toisaalta pelätään sen kangistavan kansantalouden toimintaa. Tarvitsemme tehokkaasti toimivan julkistalouden ja markkinavoimien yhdistelmän.

Onko markkinoilla yliote julkistaloudesta vai rajottaako julkistalous liikaa markkinavoimia? Miten kansainvälistymisen hyödyt jakautuvat yhteiskunnan eri ryhmille? Pääomatulon-

saajat hyötyvät ja vähän koulutettu työvoima kärsii työttömyytenä ja matalina palkkoina. Kun kuilu hyvin toimeentulevien ja huonosaisten välillä syvenee, ristiriidat repivät ja huonontavat yhteiskunnan toiminnan tehoa. Mikä sitten on tasapaino markkinoiden ja julkistalouden välillä? Vastaus riippuu paljolti poliittisesta näkemyksestä, johon kansainvälistyminen tuskin paljon vaikuttaa. Liittyhän julkistalouden suuruus valtaan ja demokratiaan, mikä saattaa osittain rajoittaa taloudellisen vallinnan vapautta, kun suuri osa tuloista käytetään julkiseen kulutukseen ja pääomanmuodotukseen sekä tulonsiirtoihin. Murentaako demokratia kapitalismia vaiko kapitalismi demokratiaa?

#### *Julkistalouden osuus on nousuvoittoinen*

Julkistalouden asema on kaikissa kehittyneissä talouksissa vahva ja kehittynyt pääsääntöisesti vain kasvavaan suuntaan poliittisesta ideologiasta riippumatta. Huomattavaa on, että julkista-

louden suhteellisen osuuden suureneminen on tapahtunut kansantalouden kasvun myötä pitkänä aikana. Ankeat ajat ja taantumat eivät ole pakottaneet pysyvästi kysyntää vahvistavaan finanssipolitiikkaan, vaan kukoistava talous on houkutelut julkisten menojen vielä suurempaan kasvuun. Julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta oli jopa USA:ssa ja Japanissa 33% ja 36 % vuonna 1996. Useimmissa EU:n maissa osuus oli yli 50% bruttokansantuotteesta ja Suomessa 56 % vuonna 1997. EMU:uun valmistautuminen on Suomessa pienentänyt tätä osuutta, joka oli 59 % vielä vuonna 1996.

Julkisten menojen rakenne on kehittynyt varsin mielenkiintoisesti sekä meillä että muualla. Rakenteen tarkastelu valaisee myös kasvun syitä. Julkiset menot voidaan ryhmitellä julkisiin kulutusmenoihin, julkisiin investointeihin, tulonsiirtoihin ja julkisen velan korkomenoihin. Näistä eristä ainoastaan julkisten investointien osuus kansantuotteesta on pienentynyt, koska infrastruktuuri on useassa maassa saatu riittävän hyväksi. Julkiset investointimenot olivat Suomessa 1970-luvulla 4% kansantuotteesta, nykyisin noin 3%.

Julkisen velan korkomenot ovat lisänneet osuuttaan nopeimmin. Suomessa korkomenojen osuus kansantuotteesta on nelinkertaistunut 1990-luvulla, kun lamaa lievitettiin velkaa ottamalla. Velka on yleensä kasautunut jatkuvista julkistalouden alijäämistä, joita ei ole korvattu nousukausien ylijäämillä. Velkarahoitus ei kuitenkaan ole suuntautunut investointien rahoitukseen, koska tulonsiirrot ja tukipalkkiot ovat kasvaneet toiseksi eniten. Menojen lisääminen lienee ollut poliittisesti palkitsevampaa kuin verotuksen riittävä kiristäminen alijäämien eliminomiseksi. Hallitukset ovat lisänneet julkisia menoja enemmän kuin kansalaiset ovat halukkaita maksamaan

Vastikkeettomat tulonsiirrot ovat nykyisin

suurin julkisten menojen erä useassa maassa; Suomessa 27 % kansantuotteesta, 20% vuonna 1990 ennen lamaa. Ne koostuvat tukipalkkioista, sosiaalivakuutusetuksista, sosiaaliavustuksista ja muista tulonsiirroista. Nämä menot kasvoivat Suomessa jo ennen lamaa yleisen hyvinvoinnin kasvun myötä. Kun taloudellinen kasvu tavoittaa yleensä huono-osaisetkin, tästä kehityksestä ovat varmaan hyötyneet muutkin kuin yhteiskunnan huonoimmassa asemassa olevat. Tämä yleiskehitys tapahtui vanhoina hyvinä aikoina eikä siihen pakottanut kansantalouden hätätila. Näin ollen syyt löytyvät muualta, mahdollisesti halusta käyttää valtaa ja miellyttää äänestäjiä. Suurimmat julkisten menojen kasvut ajoittuvat Suomessa vaalivuosiin.

Julkisten kulutusmenojen osuus kansantuotteesta on kasvanut kohtuullisesti. Tämä osuus oli Suomessa 17 prosenttia 1970-luvun alussa ja nykyään 21%. Osuus on jäänyt vasta 1990-luvulla tulonsiirtojen osuutta pienemmäksi. Kuinka paljon tästä palvelusten huomattavasta kasvusta on suhteellisten kustannusten kasvua ja paljonko siitä on volyymien ja laadun paranemista? Julkiset kulutusmenot ovat työvoimavaltaisia eikä niiden hinta eikä kysyntä määräydy markkinoilla. Tuotannon määrän ja tehokkuuden kehitystä on vaikea arvioida.

Julkisilla palveluksilla on usein monopoliasema, mikä saattaa vähentää pyrkimystä kustannusten minimointiin. Saavatko veronmaksajat riittävän korvauksen maksamistaan veroistaan, on näiden palvelusten osalta kiintoisa kysymys. Ovatko terveyspalvelukset tai koulutus nykyisellä tavalla järjestettyinä tuloksiltaan parempia kuin jollakin toisella tavalla esimerkiksi markkinoilla tuotettuina? Kun näiden palvelusten vaikutukset ovat pitkäaikaisia, tähän on vaikea vastata. Kilpailu varmaankin tehostaisi toimintaa ja antaisi hyvän vertailukohteen. Mo-

nopoliasema, lain ja säädösten mukainen tai ilmaispalveluksilla saavutettu, ei yleensä ole tehokkain vaihtoehto, mutta mahdollisimman tasa-arvoiset edellytykset pitäisi pystyä eri asemassa oleville kansalaisille tarjoamaan. Kuinka paljon kustannuksia ollaan valmiita uhraamaan tasa-arvon alttarille? Ovatko hyödyt suurempia kuin verojen piilokustannukset, "deadweight cost"?

### *Julkistalouden kehitys on veitsenterällä*

Julkisten kulutusmenojen ja investointien työllistävä vaikutus on nykyisin suuri. Julkistalouden omassa toiminnassa työllistyy lähes puoli miljoonaa henkilöä. Kun otamme vielä mukaan yrittäjätoiminnasta tehtyjen hankintojen tuotanto- ja kulutusvaikutukset, työllistävä kokonaisvaikutus on 34% koko Suomen kansantalouden työllisyydestä. Tämä vaikutus on pidettävä mielessä, kun finanssipolitiikkaa suunniteltaessa arvioidaan taloudellisia vaikutuksia uudessa EMU-ympäristössä. Ovathan julkiset kulutus- ja investointimenot kotimaisuusasteeltaan huomattavasti yksityisiä kulutusmenoja suuremmat. Kysynnän siirtymä julkisista menoista yksityisiin – esimerkiksi verotusta keventämällä – pienentää tällöin tuotanto- ja työllisyysvaikutuksia.

Julkistoiminnan suhteellinen koko vaikuttaa myös resurssien jakautumiseen, koska osa niis-

tä käytetään näihin toimintoihin. Markkinat toimivat tehokkaimmin täydellisen kilpailun olosuhteissa, mutta käytännössä nämä olosuhteet harvoin vallitsevat. Tuskin julkistaloukseen toimii täydellisesti. Emme pysty ratkaisemaan ongelmaa teoreettisesti ja käytännön mitaukset ovat vaikeita. Niitä pitäisi kuitenkin tehdä enemmän; edistystä onkin tapahtunut, kun tulosvastuu ja sen mittaaminen on yleistynyt myös julkistalouden toiminnoissa. Yksittäisissä toiminnoissa voimme tehokkuutta mitata, mutta kokonaistasolla on näiden mittausten perusteella vaikea päätellä, kuinka suuri ja miten koostunut julkistalouden pitäisi olla.

Eduskuntavaalien lähestyessä poliittiset puolueet tietysti kilvan haluavat lieventää veroraskaiden ahdinkoa ja lupaavat alentaa verorasitusta. Sitä ei voi kuitenkaan tehdä julkisia menoja karsimatta. Meidän pitää vaatia puolueilta sitoumukset siitä, mitä menokohteita ne ovat valmiit vastavuoroisesti karsimaan ollessaan hallitusvastuussa. Julkisten menojen ja tulojen kehitys on veitsenterällä, josta helposti voidaan suistua allikkoon. Markkinat vastaavat herkästi huonoihin uutisiin ja talouden taantumien vaara on ilmeinen. Tasapainoinen ja toisiaan tukeva markkinoiden ja julkistalouden yhteistoiminta on välttämätön ehto kansantaloutemme tasaisesti jatkuvan kasvun turvaamiseksi.