

Käytännön kokemuksia tulopolitiikasta*

PEKKA MORRI

Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä on viime vuosina käyty tulopolitiikasta monipuolista keskustelua. Lainaan eräitä tässä keskustelussa esitettyjä johtopäätöksiä.

— »Tulopoliittista neuvottelujärjestelmää ei voida ottaa tarvittaessa käyttöön, vaan se on pitkän ajan yhteiskunnallisen kehityksen tulos». (*Seppo Leppänen*)

— »Nykytuotoinen keskitetty tulopolitiikka on tullut tiensä päähän». (*Arto Ojala*)

— »Tulopolitiikan suuret vuodet ovat vielä edessäpäin». (*Matti Pohjola*)

Tarkastelen edellä esitettyjä käsityksiä oman kokemukseni pohjalta. Sen vuoksi kertaan jonkin verran myös historiaa.

1. Tulopolitiikan alkutaival

Suomessa ensimmäiset tulopoliittiset aloitteet tulivat Suomen Pankin taholta OECD-maiden pyrkimyksiä myötäillen. Ne eivät kuitenkaan johtaneet tulokseen, sillä hajanainen ja eripurainen ammattiyhdistysliike suhtautui niihin epäillen. Asia jäi kuitenkin hautumaan talousneuvostoon, joka joulukuussa 1964 jättämässään mietinnössä suositteli, että tuotantokustannusten ja hintatason nousun hillitsemiseksi olisi pyrittävä siihen, että tuloja koskevia ratkaisuja tehtäessä otetaan huomioon niiden pitkän

tähtäyksen vaikutukset tuotantoon, työllisyyteen, hintatasoon ja maksutaseeseen. Tätä varten tulisi eri tulonsaajaryhmien tulonmuodotukseen liittyviä kysymyksiä käsitellä yhdenmukaisesti erityisessä tulopoliittisessa neuvotteluelimessä.

Helmikuussa 1965 valtioneuvosto määräsi tulopoliittisten kysymysten selvittelyn ja käsittelyn talousneuvoston tehtäväksi. Talousneuvosto asetti lokakuussa 1965 tulopoliittisen tutkimusryhmän, jolle annettiin tehtäväksi laatia ehdotus tulopoliittisen perustutkimuksen suuntaviivoista sekä tarvittavista tilastollisista selvityksistä. Tämän työryhmän ehdotuksen pohjalta talousneuvosto julkaisi tammikuussa 1967 mietintönsä tulopolitiikan kehittämisestä (1965: B1).

Mietinnössä esitetty tulopolitiikan määritelmä oli ilmeisesti kompromissi, jonka syntymiseen ilmaisutavasta päätellen myötävaikutti silloinen SAK:n talouspoliittinen sihteeri *Nils Nilsson*. Määritelmä oli sisällöltään seuraava:

»Tulopolitiikka ei ole säännöstelypolitiikkaa eikä pelkkää palkkapolitiikkaa, vaan kaikkiin tuloihin ja kaikkiin tulonsaajaryhmiin kohdistuvaa selvittely- ja sovittelutoimintaa, jolla pyritään ohjaamaan hinnan- ja tulonmuodostusta taluspolitiikan päämäärin edellyttämällä tavalla».

Talousneuvoston varsinaiset suosituksukset olivat lyhyet ja selkeät: 1) Neuvottelutoiminta on aloitettava. 2) Tilastoja ja tutkimusta on kehitettävä. 3) On asetettava asiantuntijaryhmä laatimaan tulopoliittista tilannearviota.

* Esitelmä Kansantaloudellisen Yhdistyksen teemailtapäivässä 19. 11. 1991

Mietinnössä esitettiin myös muita kannanottoja, joita tarkastelen seuraavaksi.

1. »Kansantaloutemme kehittämisen nykyvaiheessa olisi ulkomaankaupan tasapainottamisen takia harjoitettava sellaista tulopoliitikkaa, että hintojen nousu Suomessa jää pienemmäksi kuin kilpailevissa maissa».
2. »Pyrittäessä hintatason vakauttamiseen olisi vältettävä säännöstelytoimia».
3. »Oli vältettävä sidonnaisuuksien käyttämistä tulopoliitikan keinona».
4. »Tuottavuutta on mitta-ongelmista johtuen pidettävä vain suuntaa-antavana tulopoliitikan normina».

2. Säännöstelytoimet ja sidonnaisuudet

Tulopoliittisen sopimuksen tarve tuli ajankohitaiseksi, kun lokakuun 1967 suurdevalvaatio vaati jälkihoitoa. Valtakunnansovittelija *Keijo Liinamaa* kutsuttiin selvittämään tilannetta. Neuvottelut valtiovallan ja etujärjestöjen kesken alkoivat joulukuussa 1967. Maaliskuussa 1968 solmitussa Liinamaa-sopimuksessa sovittiin palkoista, hinnoista, maksuista, koroista ja vuokrista sekä indeksisidonnaisuuksien katkaisemisesta. Sopimuksen varmistukseksi eduskunta hyväksyi huhtikuussa 1968 valtalin. Liinamaa-sopimus merkitsi tosiasiaa paluuta säännöstelytalouteen. Säännöstelykausi oli tarkoitettu lyhyeksi, mutta siitä tuli arvioitua pidempi. Esimerkiksi vuokrien osalta säännöstely jatkuu osittain edelleen.

Palkkojen muodollisesta säännöstelystä, josta valtalaisissa myös oli pykälä, luovuttiin seuraavassa syksyllä 1969 solmitussa Liinamaa-II sopimuksessa. Hintasäännöstelystä luopuminen oli vaikeampaa. Lisäksi säännöstelyn asteittaisessa purkamisessa epäonnistuttiin poliittisten paineiden vuoksi 1970-luvun alkupuoliskolla. Vasta talvella 1977 neuvoteltiin hintavalvonnan luopumisesta. Mainitun neuvottelutuloksen viimeiset rippeet toteutuivat kuitenkin vasta viime vuosikymmenen puolivälissä, mikä ilmeisesti johti rakennevääristymiin hinnanmuodostuksessa. Kokemuksista viisastuneina tuli-

si nyt devalvaation jälkihoitokeinoina välttää mahdollisimman pitkälle säännöstelytoimiin turvautumista ja panostaa sen sijaan lisää kuluttaja- ja kilpailupoliittikkaan.

Liinamaa-sopimuksessa katkaistut sidonnaisuudet palasivat työehtosopimuksiin julkisen sektorin vaatimuksesta ansiokehitystakuun muodossa vuonna 1974 ja indeksiehdot vuonna 1979. Ansiokehitystakuu on yhdessä markkamääräisten palkankorostusten kanssa voimistanut palkkakierrettä. Indeksiehdot ovat olleet ns. yliteindeksejä, jotka yleensä on mitoitettu siten, että kompensatiota ei ole jouduttu maksamaan. Indeksiehdolla on tavoiteltu maltillista sopimuskorotustasoa. Onko tässä onnistuttu verrattuna palkansaajajärjestöjen vaatimuksiin, siihen en kykene kunnolla vastaamaan? Sopimuslaskaindeksin kehitys viittaa kuitenkin siihen, että ei ainakaan parhaalla mahdollisella tavalla.

Indeksiehdot ovat olleet myös vahvan markan politiikan eräs varmistin. Indeksiehdon palauttaminen ansiokehitystakuun ohella neuvottelulausekkeiden tilalle on myötävaikuttanut sidonnaisuusajattelun leviämiseen. Indeksiehdot ovat yleensä olleet käytössä vain yhtä vuotta pidemmissä sopimuksissa. Hintasäännöstely ja indeksiehdot on koettu toistensa vaihtoehtoiksi. Molemmat ovat säännöstelytalouden keinoja, joiden sijasta neuvottelulausekkeet sopisivat paremmin nykyaikaan.

3. Tuottavuusnormi

Tuottavuus palkankorotusten normina oli varsin hyvin ammattiyhdistysliikkeen jäsenistön tietoisuudessa jo 1950-luvun lopulla. 1960- ja 70-lukujen vaihteessa esiintyi vaatimuksia, että olisi neuvoteltava ja sovittava reaaliansioiden kehityksestä. Näihin esityksiin vastattiin siten, että se ei nyt oikein ole markkinataloudessa mahdollista. Sopimuksissa sovitaan nimelliskorotuksista ja vasta jälkikäteen voidaan todeta miten hyvin on onnistuttu. Olin hämmästyksellä lyöty, kun kaksi vuotta sitten Kallion sopimuksessa tavoitteena oli nostaa palkansaajien käytettävissä olevia reaalitylöjä yhteensä 4,5 prosenttia vuosina 1990—91 samalla kun so-

pimuksen yhtenä tavoitteena kuitenkin oli ulkoisen velkaantumisen hallinta.

Kun 1960-luvulla sopimuskorostusten puitteina pyrittiin pitämään tuottavuuden nousua, päädyttiin 1970-luvun alussa ns. EFO-mallin mukaiseen jakovara-ajatteluun. Sen mukaanhan tuottavuuden nousu lisättynä vientihintojen nousulla määrittelee palkankorotusvaran. Julkisen sektorin voimakas laajeneminen sekä eräiden julkisten palvelusten negatiivinen työn tuottavuuden kehitys yhdessä julkisen sektorin jäykän palkkausjärjestelmän kanssa on tuonut esille EFO-mallin mukaisessa jakovara-ajattelussa merkittäviä heikkouksia. EFO-mallin soveltaminen johtaa jo sinänsä julkisen sektorin laajenemiseen ja inflaation voimistumiseen ellei julkisen sektorin tehokkuutta kyetä parantamaan ja palkkausjärjestelmiä kehittämään.

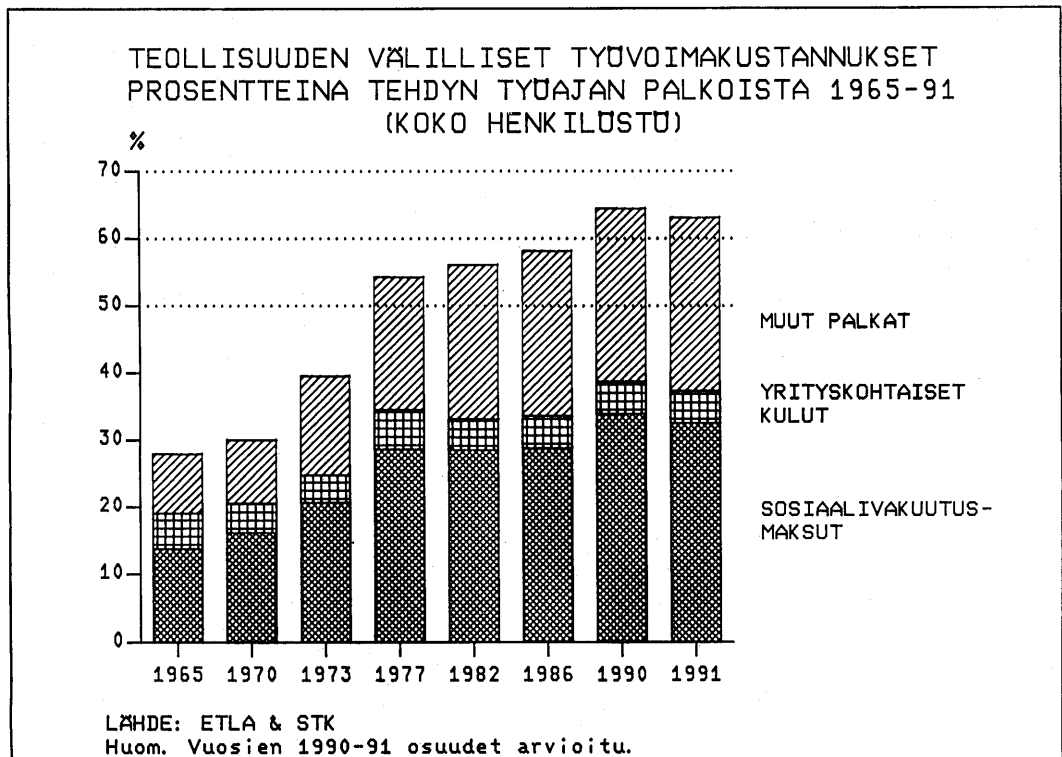
Mikäli keskusjärjestöjen sopimuksissa palat-taisiin talousneuvoston suositukseen mukaiseen

linjaukseen, jolloin suuntaa-antavana tulopoliitiikan normina käytettäisiin kansantalouden keskimääräistä tuottavuuden nousua, jäisi yritystasolle sellaista liikkumavaraa, jota markkinataloudessa tarvitaan.

4. Tulopoliitiikan valtiollistuminen

Suomen tulopoliittiselle neuvottelujärjestelmälle ominainen piirre on ollut hallituksen toiminta neuvottelujen edistäjänä myös sopimusten yhteydessä toteutettujen lainsäädäntöuudistusten kautta. Tulopoliitiikka on siten valtiollistunut erityisesti lainsäädäntöuudistuksissa. Eräät tutkijat ovat tästä varoitelleet sanoen, että tulopoliitiikan valtiollistuminen näivettää ennen pitkää keskusjärjestöjen tulopoliittisen roolin. Ajamalla yhä uusia ja uusia asioita lainsäädän-

Kuvio 1. Teollisuuden välillisten työvoimakustannusten kehitys



töön työmarkkinajärjestöt ovat samalla rajanneet omaa sopimusvapauttaan.

Samalla on kuitenkin syytä korostaa, että tulopoliittisten sopimusten pysyvimmät saavutukset ovat koskeneet juuri lainsäädäntötoimin toteutettuja uudistuksia kuten työaikaa, eläketurvaa ja muita sosiaalietuuksia.

Tulopolitiikan kaudella Suomesta on tullut paitsi hyvinvointivaltio niin myös korkeiden välillisten työvoimakustannusten maa. Kansainvälisten selvitysten mukaan Suomi sijoittuu korkeat välilliset työvoimakustannukset omaavien maiden ryhmään. Oheisesta kuvios- ta käy ilmi välillisten työvoimakustannusten kehitys teollisuudessa tehdyn työajan palkoista laskettuna vuosina 1965—1991.

On sanottu, että valtiovalta on näillä ns. sosiaalipaketeilla »ostanut» sopimuksia ikäänkuin näitä uudistuksia ei olisi jouduttu muutoin tekemään. Mielestäni sopimuksia on »markkinoitu» näillä uudistuksilla, mutta uskon, että monet niistä olisi muutoinkin jouduttu toteuttamaan, joskin toisenlaisina.

Maailmansotien välisenä aikana Suomessa teollisuustyöväestön palkkojen muutokset kytkeytyivät välittömästi työvoiman kysynnässä ja tarjonnassa tapahtuneisiin muutoksiin. Nimellispalkat nousivat ja laskivat työvoiman kysynnän ja tarjonnan mukaan. Toisen maailmansodan jälkeisenä aikana nimellispalkat ovat olleet jätkeä alaspäin. Sopeuttajana on toiminut työllisyys ja lisäksi on turvauduttu työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen muutoksiin.

Sorsan sovintoehdotus oli ensimmäinen merkittävä pyrkimys laajentaa sopeuttamiskeinojen käyttöä sosiaalivakuutusmaksuista muihin välillisiin palkkakustannuksiin. Työmarkkina- historian unohtaminen ja devalvaatio johtivat epäonnistumiseen. Sopeuttamiskeinoja tarvittaisiin nykyistä useampia. Tulospalkkausjärjestelmien kehittäminen on eräs vaihtoehto.

Tuloerot kapenivat tulopolitiikan alkuvuosina tulonsiirtojen, rakennemuutosten ja sopimusten seurauksena. Erityisesti julkisessa sektorissa tämä on näkynyt palkkahaitarin kaventumisena. Pyrkimykset haitarin leventämiseen ja sitä kautta työmotivaation lisäämiseen ovat kohdanneet voimakasta vastarintaa. On ilmeistä, että tässäkin vain palkkausjärjestelmiä ke-

hittämällä on päästävässä tulokseen.

Tulonjako työ- ja pääomatulojen kesken on muuttunut työtulojen hyväksi lähinnä rakennemuutosten ja eläkejärjestelmien kehittymisen myötä. Funktionaalista tulonjaosta sopiminen ts. yritystoiminnan kannattavuuden turvaaminen edellyttäisi edellä mainitsemieni sopeuttamiskeinojen valikoiman laajentamista.

Talousneuvoston suositus tilastojen ja tutkimuksen kehittämisestä sekä asiantuntijaryhmän asettamisesta johti tulopolitiikan informaatio- toimikunnan, nykyisen tulopoliittisen selvitys- toimikunnan asettamiseen.

Tilastojen, selvitysten ja tiedottamisen taso on vuosien kuluessa huomattavasti parantunut. Tiedon kansanomaistaminen ja palkkatilastojen tulkinta on edelleen ongelma. En tiedä miten palkansaajajärjestöt nykyisin kouluttavat aktiivijäsenistöään, mutta käsitykseni on, että tupo-tiedon syventämistä tarvittaisiin edelleen.

Kysymys avoimen sektorin palkkajohtajuudesta on julkisen sektorin kasvu myötä silloin tällöin asetettu kyseenalaiseksi aina karvain kokemuksiin. Julkinen sektori saattaa sopia avusratkaisun tekijäksi erittäin tiukan tulopoliittisen raamin puitteissa, mutta palkkajohtajaksi siitä ei sanan varsinaisessa mielessä ole. Palkkajohtajuus kuuluu teollisuudelle. Vaikeissa tulopoliittisissa neuvottelutilanteissa ratkaisut joudutaankin sen vuoksi ajoittamaan samanaikaisiksi.

Valtiovallan ja etujärjestöjen yhteistyö on peräisin 1940—1950-lukujen säännöstelykaudelta. Kolmikantayhteistyö komitealaitoksessa on sujunut silloin hyvin, kun hallitusta edustavat virkamiehet ovat tasapuolisesti ottaneet eri osapuolten näkemykset huomioon tyrkyttämättä liiaksi myöskään omia näkemyksiään. Kolmikantayhteistyön kehittäminen Kansainvälisen Työjärjestön periaatteiden mukaisesti takaa jatkossakin hyvän perustan toteuttaa työelämän uudistuksia.

Palkansaajajärjestöjen yhteistyö alkoi talousneuvostossa. Ensimmäiset yhteiset neuvottelutavoitteet syntyivät ns. Sopujärjestöjen (TVK mukana) puitteissa vuonna 1965. Tulopoliittinen kausi on vähitellen hitsannut keskusjärjestöjä yhteen.

5. Keskitetyn neuvottelujärjestelmän edut

Verrattuna yrityskohtaiseen neuvottelujärjestelmään on keskitetty neuvottelujärjestelmä kielitämättä raskas ja hidas. Keskusjärjestötason sopimus on vain suositus, josta jäsenliitot voivat irtautua. Suomessa niiden yritysten ja muiden yhteisöjen lukumäärä, jotka kykenisivät itsenäisesti hoitamaan sopimuspolitiikkansa, on pienen yrityskoon vuoksi kuitenkin vähäinen. Yrityskohtaisten sopimusten rinnalla säilyisivät tällöin myös liittojen sopimukset. Tällainen ilman keskusjärjestöjä toimiva hajautettu järjestelmä tulisi todennäköisesti palkkakustannusten kokonaistaloudellisten vaikutusten osalta heikommin hallittavissa kuin keskitetty neuvottelujärjestelmä.

Tulopoliittisen neuvottelujärjestelmämme heikkoudet ovat peilikuva valtiollisen järjestelmämme heikkouksista. Myöskään maamme poliittista historiaa ei ole tässä yhteydessä syytä unohtaa. Keskitetyn neuvottelujärjestelmien parhaat puolet on nähty kriisitilanteissa. On hyvä asia, että meillä on käytössä koeteltu neuvottelujärjestelmä.

Myös eurooppalaisessa enemmistöparlamentarismissa, jossa raha- ja finanssipolitiikan koordinointi on mahdollista, tarvitaan talousneuvostotyypistä foorumia, kolmikantayhteistyötä, tulopoliittisia selvityksiä ja tiedottamista, kilpailun edistämistä ja aktiivista työvoimapolitiikkaa työehdoista sopimisen lisäksi. On

ilmeistä, että tulopolitiikan sisältö ja menettelytavat tulevat muuttumaan, mutta ilman työmarkkinoiden keskusjärjestöjä ja neuvottelujärjestelmää ei mainittuja tehtäviä kyetä hoitamaan.

Kirjallisuus

- Kostiainen Seppo ja Hanna-Leena Männistö (1990): »Vaihtotaseen tasapainottaminen finanssi- ja tulopolitiikan avulla», *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1990: 4.
- Niemeläinen Heikki (1988): »Keskitetyn sopimusjärjestelmän arvostelua». *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1988: 3.
- Leppänen Seppo (1988): »Edellisen johdosta», *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1988: 4.
- Niitamo Olavi E., Hyrkkö Jarmo (1986): »Palkkatilastot tulopolitiikan apuvälineinä», *Hallinto* 1986: 6.
- Pekkarinen Jukka (1990): »Tulopolitiikka tienhaarassa», *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1990: 2.
- Pohjola Matti (1989): »Työelämän muutokset ja tulopolitiikka», *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1989: 3.
- Pohjola Matti: »Sopimusjärjestelmä ja työttömyys», *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1987: 4.
- Suvanto Antti: »Palkat, työttömyys ja tulopolitiikka», *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1987: 4.
- Talousneuvoston mietintö tulopolitiikan kehittämisestä 1967: B1.
- Tyrväinen Timo: »Tulopolitiikka ja talouden tasapaino», *Sosiaalinen aikakauskirja* 1984: 2.