

Onko suurtyöttömyyden ongelmaan ratkaisua?*

HEIKKI KOSKENKYLÄ

VTT, osastopäällikkö

Suomen Pankki

Suomen vakava työttömyysongelma näyttää hellittävän hyvin hitaasti. EU-maista vain Espanjassa on Suomea korkeampi työttömyysaste. Korkeaa työttömyyttä on pidettävä suurena taakkana, koska maamme infrastruktuuri ja koulujärjestelmä ovat korkeatasoisia ja kansamme ahkeraa. Olemme myös menestyneet toisen maailmansodan jälkeisen ajan erittäin hyvin. Suomen työttömyysasteen tulisi olla kaiken järjen mukaan Euroopan keskitasoa tai pikemminkin sen alle eli 7-8 prosenttia.

Työttömyysongelman ratkaisuun on nähty viime aikaisessa keskustelussa kolme pääkeinoa. Ensinnäkin talouden kasvun tulisi olla ripeätä ehkä noin 4-5 prosenttia vuodessa. Pekasen työryhmä näki kasvun (5 %) ratkaisevana tekijänä. Korkojen alentamisella uskotaan varsin yleisesti olevan merkittävä vaikutus kasvuvauhtiin. Toiseksi verotuksen tason ja rakenteen katsotaan ehkäisevän työllisyyden kasvua.

Verotus on ollut viime aikoina erittäin näkyvästi esillä työttömyyskeskustelussa. Kolmanneksi työmarkkinoiden toiminnan jäykkyys on arvioitu estävän työllisyyden paranemista. Tämä tekijä on ehkä jäänyt jossain määrin kasvun ja verotuksen varjoon.

1 Kianderin ja Pohjolan teesit

Jaakko Kiander arvioi Kansantaloudellisen aikakauskirjan numerossa 4/1995 Kansantaloudellisen yhdistyksen teemailtapäivän kirjoituksia, joissa aiheena oli työmarkkinoiden toiminta ja työttömyys. Kiander esittää myös omia näkemyksiään työttömyyden poistamisesta. Kianderin mukaan yhdistyksen tilaisuuden esitelmät eivät kuitenkaan vastaa suoraan kysymyseen siitä, millä keinoin suurtyöttömyys olisi puolitettavissa ennen vuosikymmenen loppua. Hän viittaa myös OECD:n ja EU:n työttömyysraportteihin. Niiden mukaan työllisyyttä tulisi parantaa rakenteellisilla uudistuksilla eli lisäämällä palkkojen joustavuutta, rajoittamalla palkkojen nousua sekä heikentämällä sosiaali-

* Kommentti Jaakko Kianderin ja Matti Pohjolan kirjoituksiin Kansantaloudellisessa Aikakauskirjassa 1995/4.

turvaa. Verokiilan olennainen supistaminen on Kianderin mukaan mahdollista vain heikentämällä tuntuvasti sosiaaliturvaa ja julkisia palveluja. Kiander epäilee, että verokiilalla ja kannustinloukuilla saattaa olla vain marginaalinen vaikutus työttömyyteen.

Tärkeimpänä tekijänä työttömyyden alentamisessa Kiander näkee talouden kasvun. Kasvu ja työllisyys kulkevat aina käsi kädessä ja hän kysyykin, mikä estää riittävän kasvutavoitteen saavuttamisen. Mikä on se rajoite, joka viime kädessä estää taloutta kasvamasta kyllin nopeasti? Kianderin mukaan nimellinen korkotasokin on jo painunut varsin alas, vaikkakin odotettu reaalikorko voi olla korkea. Kianderin mielestä olemme likviditeettiloukussa ja rahapolitiikka on voimatonta, koska “narulla ei voi työntää”.

Riittävän nopean kasvun keskeisin rajoite on Kianderin mukaan taloudenpitäjien epävarmuudessa, joka estää kulutusta ja investointeja. Epävarmuus liittyy yleensä talouden kehitykseen, työttömyyteen, korkoihin jne. Tällaisissa olosuhteissa ihmiset haluavat säästää. Kaiken kaikkiaan Kiander painottaa kasvua ja makrotaloudellisia tekijöitä työttömyysongelman ratkaisussa. Hän ilmeisesti näkee työttömyyden lähinnä suhdanneongelmana. Verotusta ja työmarkkinoiden rakenteita hän pitää marginaalisina tekijöinä työttömyyden vähentämisessä.

Matti Pohjola näkee taloutemme rakenteelliset tekijät työttömyyden syynä. Tuotanto on pääomavaltaista ja tuotantorakenne jäykkää. Työn ja pääoman välinen substituutiojousto on alhainen. Vanhamuotoinen tulopolitiikka ei toimi. Yritys- ja toimialakohtaisille tekijöille tulee antaa nykyistä enemmän painoa palkkojen muodostumisessa. Tästä voi olla etua, jos se tukee talouden toimialarakenteen muutosta suhteellisen etumme (työvaltaisuus?) suuntaan. Pohjola näkee teknologian ja toimialarakenteen

jäykkyudet tärkeämpänä esteenä riittävälle kasvulle ja työllisyyden paranemiselle kuin työmarkkinoiden toiminnan.

Tässä keskustelupuheenvuorossa esitän oman arvioni eri tekijöiden suhteellisesta merkityksestä tuotannon kasvuun ja työttömyysasteen olennaiseen laskuun. Tarkastelen seuraavia tekijöitä:

- talouspolitiikka
- henkinen pääoma
- työmarkkinoiden toiminta
- verotus.

Näkemykseni ovat ilmeisesti lähempänä Pohjolan kuin Kianderin arvioita. Työmarkkinoiden rakenteet näen kuitenkin tärkeämpänä tekijänä kuin Pohjola.

2 Talouspolitiikan rooli

Talouspolitiikan rooli ja vaikutus ovat pienemmät kuin yleisesti uskotaan. Erityisesti rahapolitiikan rooli on vähäisempi kuin usein luullaan. Meillä on liian suuri usko rahapolitiikan (korkopolitiikan) tehoon ja itsenäisyyteen.

Korkotaso määräytyy Suomessa nykyisin pääosin markkinavoimien ja ulkomaisen kehityksen perusteella. Luottamus rahapolitiikkaan ja alhaiseen inflaatioon on tärkeintä, jotta korkotaso Saksaan nähden voi supistua lisää. Pienessä avoimessa taloudessa reaalikorkokin määräytyy pitkän päälle ulkomaisen reaalikoron mukaisesti.

Talouspolitiikan osalta tärkeintä on julkisen velka-asteen ja valtiontalouden alijäämän kehitys. Kun markkinat uskovat, että velkaantumisen on hallinnassa, korkoero voi laskea. Keskuspankin rooli on vain korkokehityksen hienosäädössä. On turha kuvitella, että lyhyt korko voidaan suin päin laskea Saksan tasolle tai jopa sen alle kuten usein on ehdotettu. Vailla luottamusta oleva koron lasku kostautuu, se ei

ole kestäväällä pohjalla. Tuottokäyrä jyrkkenee ja korko-odotukset kasvavat. Koron laskut on ansaittava ja tässä julkisen velan kehityksellä on ratkaiseva rooli. Siksi markkinat määräävät viime kädessä korkokehityksen.

Mitään varsinaista elvytysvaraa meillä ei ole. Finanssi- ja rahapolitiikan yhteispeli on olennaista korkokehitykselle. Yhteispeli on ollut viime aikoina onnistunutta ja edellytykset vakaalle ja alhaiselle korkokehitykselle ovat nyt olemassa. Tämä on välttämätön ehto talouden kasvun jatkumiselle, työttömyyden alenemiselle ja pankkisektorin toipumiselle pitkistä kriisistä.

Talouspolitiikan merkitys on kuitenkin lähinnä marginaalinen. Riittävät ehdot ripeälle kasvulle ja alhaiselle työttömyydelle ovat muualla kuin perinteisen talouspolitiikan alueella. Riittäviä ehtoja on kaksi.

3 Henkisen pääoman (human capital) kasvattaminen

Modernin ajattelun mukaan talouden kasvuvauhti riippuu ensi sijassa teknisestä kehityksestä eli tuottavuuden kasvusta. Tuottavuuden kasvu puolestaan on endogeenista eli siihen voidaan vaikuttaa mm. julkisen vallan toimenpitein. Kun työvoima ei kasva, kasvuvauhti määräytyy tuottavuuden ja pääomakannan kasvunopeuksien perusteella.

Inhimillinen pääoma ratkaisee pitkällä aikavälillä talouden ja tuottavuuden kasvuvauhdin. Siihen vaikuttavat hyvin monet asiat. Esimerkiksi

- koulutus kaikilla tasoilla
- yliopistot, tutkimus
- johtaminen
- kansainvälistyminen
- innovaatiokyky
- yrittäjyys jne.

Suomen talouden kasvu on perustunut erittäin pääomavaltaiseen teknologiaan (professori Matti Pohjolan analyysit). Taloutemme pääomakerroin eli pääomakannan (K) ja tuotannon (Q) suhde K/Q on OECD-maiden korkein. Tällöin käänteinen suhde Q/K eli pääoman tehokkuus on alhaisin. Myös rajatuottavuus on alhainen ($Q:n$ muutos per investoinnit). Pohjolan mukaan talouden tuotantorakenne on myös jäykkä, koska työn ja pääoman substituoitio on alhainen.

Taloutemme instituutiot, alhainen reaalkorko, verotus ja talouspolitiikka (devalvaatio inflaatiokierre) johtivat pääoman tuottovaatimuksen alhaiseen tasoon (usein jopa negatiiviseen). Siksi pääomakerroin on korkea. Lisäksi investoinnit on rahoitettu pääosin velalla, koska verotus ja inflaatio ovat suosineet velkarahoitusta.

Tilanne muuttui lyhyessä ajassa dramaattisesti. Pääoman tuottovaatimus eli pääoman hinta (koron ja verotuksen yhteisvaikutus) kohosi olennaisesti, reaalkorko jopa 5-7 prosentin tasolle. Positiivinen ja korkeahko tuottovaatimus on pysyvä ilmiö. Korkea pääomakerroin edellytti korkeaa investointiastetta, jotta tuotannon kasvu oli kohtuullinen. Pääomavaltaisen tuotannon ja korkean investointiasteen ratkaisua ei enää ole. Pääomasta on tullut kallista tuotantontekijä (kuvio).

On hätkähdyttävää ajatella, että kansantuotteen määrä henkeä kohden on nyt suunnilleen samalla tasolla kuin 1980-luvun lopulla, mutta tämä taso saadaan nyt aikaan runsaat 300 000 henkeä pienemmällä työpanoksella. Yrityssektorin ja varmaan osin myös julkisen sektorin toiminta on tehostunut huomattavasti (noin 20-25 prosenttia). Reaalkoron nousu on tähän perussy.

Ongelma on se, että yrityssektori on nyt konkurssiaallon jälkeen kooltaan (pääomakan-

naltaan) aivan liian pieni työvoiman tarjontaan nähden. Mutta se on tehokas ja kannattava ja velka-asteetkin ovat laskeneet (vakavarainen). Jatkossa pelkkä fyysisen pääomakannan kasvattaminen ei riitä, tarvitaan henkisen pääoman aiempaa suurempaa kasvua. Ja lisäksi tuotantoa on suunnattava työvaltaiseen suuntaan. Henkisen pääoman takana on työvoima. Työttömyysongelman ratkaisu edellyttää kymmeniä tuhansia uusia yrityksiä Suomeen. Myös yrittäjyys ja johtaminen kuuluvat henkiseen pääomaan. Schumpeterin ajatuksilla innovaatioiden merkityksestä talouden kehitykselle on nyt myös suuri painoarvo. Julkinen valta voi edistää yrittäjyydelle suotuisaa ympäristöä monin eri keinoin.

4 Työmarkkinoiden rakenteet on uudistettava

Toinen riittävä ehto työttömyys- ja kasvuongelmiin on työvoiman käytön helpottaminen.

Aiemmin instituutiot ja talouspolitiikka siis suosivat fyysisen pääoman lisäystä. Nyt on ryhdyttävä suosimaan työpanoksen käyttöä. Tämä edellyttää instituutioiden muutosta. Työvoiman käytöstä on tehtävä edullista, helppoa ja osin halpaakin. Massatyöttömyys ei poistu muuten. On vaikea uskoa, että pystyisimme lisäämään henkistä pääomaa ainakaan paljoa yli OECD-maiden keskitason. Työttömyysongelmaa ei pystytä ratkaisemaan pelkästään high-technology-aloja ja yrityksiä sekä siten korkean palkkatason yrityksiä luomalla. Jos ollaan realistisia, tähän ei pystytä. Emme kykene tuottamaan ainakaan nopeasti useita 'Nokiaita'. Ruotsin talouden perusta on tässä suhteessa laajempi.

Työttömyysongelman ratkaisu edellyttää työmarkkinoiden lähes täydellistä liberalisointia. Hitaasti etenevät ns. kolmikantaratkaisut ei-

vät riitä alkuunkaan. Tarvitaan shokkihoitoa. Reaalikoron tason pysyvä nousu oli shokki ja siihen on vastattava toisella shokilla. Työelämän lait ja säännöt on uudistettava perusteellisesti. Joustoja, myös palkkajoustoja, on lisättävä. Työllistämiskynnys on tehtävä erittäin matalaksi. Minimipalkkoja ja irtisanomissuojia on löysennettävä. Tarvitaan paljon tilapäisiä, määräaikaista ja epätyypillisiä työsuhteita. Työttömyysongelma poistuu vain, jos talouteen syntyy laaja matalapalkkasektori ja palkkaerojen sallitaan kasvaa. Palkkojen differentiointi yritysten ja alojen välillä lisääntyy. Toimialan ja yrityksen tuottavuus- ja kannattavuuskehityksen tulee vaikuttaa nykyistä enemmän palkkatasoon. Samalla on kiinnitettävä huomiota myös hyvän työilmapiiriin luomiseen. Ay-toiminta keskittyy jatkossa yritystasolle. Yritysten johdon ja työntekijöiden yhteistyötä on kehitettävä. Tämä on välttämätöntä, koska epävarmuus työsuhteiden pysyvyydestä kasvaa merkittävästi.

5 Verotuksen rooli

Verotuksen muutosta ei ole edellä sisällytetty kasvu- ja työllisyysongelmien ratkaisujen riittävien ehtojen joukkoon. Kiander näkee verotustekijät marginaalisina. Mielestäni ne eivät ole marginaalisia vaan pikemminkin tässä yhteydessä residuaalin luonteisia, mutta pitkällä ajalla tarpeellisia.

Kun työmarkkinoiden toiminnan perusteellinen uudistaminen johtaa työvoiman käytön kasvuun, valtiontalouden tilanne helpottuu kahdelta suunnalta. Ensinnäkin paraneva työllisyys lisää verotuloja ja toiseksi työttömyyskorvausten tarve pienenee. Budjetin alijäämä pienenee olennaisesti. Tällöin tuloveroja ja välillisiä työvoimakuluja voidaan alentaa. Luonnollisesti tällaisia toimenpiteitä voidaan tehdä sa-

maan aikaan työmarkkinoiden liberalisoinnin kanssa kasvuvauhdin kiihdyttämiseksi.

Paraneva työllisyys lisää kysyntää sekä kulutuksen että investointien osalta. Näin on mahdollista päästä kumulatiivisesti paranevaan kierteeseen, joka painaa pitkällä ajalla työttömyysasteen alle 10 prosentin. Talouden kasvuvauhdin nopeus ja siten elintason nousu riippuvat pitkällä ajalla ennen kaikkea henkisen pääomamme kasvusta.

6 Johtopäätös

Työttömyysongelman ratkaisussa on kysymys laajasta ja syvällisestä yhteiskunnallisesta valinnasta. Korkea työttömyys, korkeat verot, korkea työttömyysturva ja jäykät työmarkkinat

ovat tavallaan “tietoinen” poliittinen valinta. Ilman radikaaleja työelämän toimintatapojen muutoksia olemme vaarassa jäädä reilusti yli 10 prosentin ehkä jopa 15 prosentin työttömyysasteen maaksi. Tämä olisi varsin kohtalokasta. Työttömyysasteen lasku ja talouden kasvun jatkuminen ripeänä on myös välttämätöntä, jotta pankkisektorin tilanne normalisoituisi.

Kirjallisuus

Jaakko Kiander, Mikä estää työttömyyden puoltumisen? Pääkirjoitus, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/1995.

Matti Pohjola, Kansantaloutemme kasvu- ja työllisyyskriisi: toimiiko tulopolitiikka, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/1995.