

Tulopolitiikka tienhaarassa*

JUKKA PEKKARINEN

1970-luku: tulopolitiikka ristitulessa

Kun otin 1970-luvun alkupuoliskolla ensi askeleitani kansantaloustieteilijänä, oli tulopolitiikka niissä erilaisissa piireissä, joissa liikuin, varsin huonossa huudossa. Opiskelijat ja nuoret tutkijat osallistuiivat joukoittain »tulopolitiikan vastaiseen taisteluun». Tätä käynnisti Metallin lakko talvella 1970. Tulopolitiikan kritiikki näkyi myös nuorten yhteiskuntatieteilijöiden tutkimuksessa. Muistan, kuinka kansantaloustieteen laitoksella pyöriteltiin joskus 1970-luvun alkuvuosina hämmentyneinä pamflettia, nimeltään muistaakseni Tulopolitiikan arvostelua. Siinä Seppo Toiviainen jäljitti kansantaloustieteilijöitä Erik Lindahlilta alkaen tulopolitiikan värväreiksi ja viittasi meille lähes tuntemattomaan ruotsalaiseen 1940-luvun teorianmuodostukseen, kuten »menoteoriaan». Tulopolitiikka oli keskeinen viritäjä sittemmin Tandemin ja Suomalaisen kapitalismin poikineessa tutkimusharrastuksessa, jossa 1970-luvun Suomen väitettiin siirtyneen »tulopoliittiseen hallitsemistapaan». Tulopolitiikkaa vastaan kohdistetun hyökkäyksen rajuus hämmensi näiden harrastusten ulkopuolelle jättäytyneitäkin. Se teki tulopolitiikasta varsin aran asian, johon ei hevin puuttunut, ellei ollut varma näkemystään.

Hämmennystä lisäsi se, että tulopolitiikka oli 1970-luvun alkuun tultaessa joutunut ristiaallokkoon myös kansantaloustieteen yleismaailmallisessa valtavirrassa. Monetarismi oli nousussa. Etäinen Helsinkiin oli sen edustajien harjoittaman lähetystyön kohteena. Varsinkin *David Laidler* ja *Michael Parkin* kävivät ahkerasti Suomessa. Heidän analyysissään tulopolitiikan kritiikki ja monetarismi sen vaihtoehtona olivat keskeisessä asemassa.

* Kansantaloustieteen päivillä Lahdessa 12. 2. 1990 pidetty *plenum*-esitelmä.

Keynesiläinen suuntaus oli joutumassa altavastajaan asemaan. Sen pitäytyminen Phillipsin käyrään ja tulopolitiikkaan tämän yhtenä siirtäjänä näytti olevan anakronismi, joka perustui mielivaltaiseen — tai joka tapauksessa taloustieteen ulkopuolisiin institutionaalisiin tai poliittis-sosiaalisiin näkökohdin perusteltuun — oletukseen työläisten rahailluusiosta. Muistan elävästi, kun Helsingissä kävi omaa tulopoliittista lähetystyötään tehnyt *Sidney Weintraub*, joka sittemmin sai kosolti kunniaa muutama vuosi aiemmin esittämässään ns. veroperustaisen tulopolitiikan (*tax-based incomes policy*) ideasta.¹ Suomen Pankin auditorioon kokoontunut, kansantaloustieteen viimeaikaiseen kehitykseen syvällisesti perehtynyt kuulijakunta ei pystynyt salaamaan naurunpurskahduksiaan. Siinä määrin huvittavana se piti Weintraubin julistusta työläisten nimellispalkkailluusiosta ja sen kammitsoinnin tarpeesta yleisen edun nimissä. Eriyisesti jäi mieleen, miten värikkäästi hän venytti sanaa *m o o r e!* kuvatessaan työntekijöiden asennoitumista palkkaneuvotteluihin.

Aloin omalta kohdaltani hahmotella mielessäni talouspolitiikan nk. suomalaista mallia 1970-luvun loppupuolella.² Tämän mallin lähtökohtia hakiessani tulin kiinnittäneeksi huomiota tulopolitiikan ilmeisen epäsymmetriseen rooliin siinä Suomelle ominaisessa, noin kymmenvuotisessa suhdannekierrossa, jota yleisesti on kutsuttu devalvaatiosykliksi. Tulkitsin tämän Kaleckin ajatuksia seuraten poliittiseksi suhdanteeksi, jossa keskeistä oli talouspolitiikan ja tulonjaon välinen vuorovaikeutus. Varsinkin 1970-luvun puolivälin laman varjossa näytti siltä, että talouspolitiikassa korostettiin meillä tulopolitiikkaa inflaation torjuntakeinona silloin, kun sen onnistumisedel-

¹ Ks. *Wallich, Henry C. — Weintraub, Sidney* (1971).

² *Pekkarinen, Jukka* (1976).

lytykset olivat tavanomaisen makroteoreettisen käsityksen mukaan heikoimmillaan — eli voimakkaina, devalvaatioiden jälkeisinä nousukausina. Korkean työttömyyden ja heikon kilpailukyvyn kausina taas turvauduttiin järeämmän lajin keinoihin, eli kireään raha- ja finanssipolitiikkaan. Inflaation hidastamista haettiin työttömyyden kautta.

Tällaisen devalvaatiosykliin liittyvän, epäsymmetrisen »on-off-tulopolitiikan» voi tulokita pyrkimykseksi vaikuttaa pitkän ajan keskimääräiseen tulonjakoon voittojen hyväksi. Työttömyydellä raivattiin tietä tulonjakoa muuttavalle devalvaatiolle, jonka jälkeen parantunut avoimen sektorin kannattavuus pyrittiin patoamaan tulopolitiikalla. On mahdollista, että oloissa, joissa alkutuotanto tarjosi vielä suuret työvoimareservit, tällainen tempova politiikka lisäsi keskimääräisiä voittoja, kiihdytti investointeja, rakennemuutosta ja kasvua. Mutta hintana olivat voimakkaat suhdannevaihtelut, nopea inflaatio ja kärjistynyt ilmapiiri työmarkkinoilla. Oli mielestäni perusteltua suhtautua varauksellisesti tällaiseen investointien tilan raivaamiseen ja hakea sille vaihtoehtoja, jotka soveltuisivat yhteen vakauden ja kasvun.

1980-luku: tulopolitiikka myötätuulessa

Viimeisen kymmenen vuoden aikana tulopolitiikan taustat ovat monelta osin kääntyneet pääläelle. Kansantaloustieteen teorianmuodostuksessa on ensiksikin tapahtunut siirtymä tulopolitiikalle suotuisaan suuntaan. On alettu korostaa, kuinka informaation epätäydellisyys ja epäsymmetrisyys voivat johtaa siihen, ettei päätöksenteon hajauttaminen johdakaan tehokkaaseen lopputulokseen vaan keskittäminen voi lisätä sopimuksenteon mahdollisuutta ja parantaa tehokkuutta. Näillä näkökohdilla on erityistä merkitystä työmarkkinoita ajatellen. Samoin on laita sillä peliteoriaa kohtaan uudelleen virinneen mielenkiinnon myötä alaa voittaneella näkemyksellä, jonka mukaan yhteistoiminta ja pitkäaikaiseen vuorovaikutukseen perustuva luotta-

mus osapuolten välillä voi johtaa monissa tapauksissa kilpailua parempiin tuloksiin.

Keynesiläisyyden aiemmat asemat kansantaloustieteessä perineet suuntaukset ovat ehkä näiden uusien virikkeiden myötä pääsemässä keynesiläisyyttä pitkään piinanneesta altavastajaan asemasta talouspolitiikan periaatteita koskevassa debatisa. Niillä on nyt aiempaa useammin kysymyksenasettajan etu. Markkinaratkaisujen tehokkuuteen päätyvät klassiset tulokset ovat kenties lopultakin asettumassa Keynesin aikanaan kaavailemiksi erikoistapauksiksi, kun teoreettista kärkeä edustavien kansantaloustieteilijöiden mielenkiinto on suuntautumassa markkinoiden epätäydellisyyksiin, työmarkkinoiden dynaamisiin tehottomuuksiin, hintojen jäykkyyden taustalla oleviin tekijöihin jne. Erityisesti työmarkkinoiden osalta on teorianmuodostuksen lähtökohta nykyään varsin yleisesti se, että näiden markkinoiden vääjäämättömien epätäydellisyyksien takia vapaat, kilpailulliset työmarkkinat voivat olla tehottomia.

Myös tulopolitiikkaa voi perustella näillä epätäydellisyyksillä. Viimeaikaisessa kirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, miten työmarkkinoilla, joilla esiintyy järjestäytymistä mutta joilla lukuisat yhteistyöstä pidättäytyvät liitot toimivat rinnan, voi syntyä haitallisia ulkoisvaikutuksia. Kunkin yksittäisen liiton näkökulmasta kannattaa ajaa omien jäsenten reaali-palkkaa ylös, koska siitä esimerkiksi työttömyyden ja inflaation muodossa mahdollisesti aiheutuvat kustannukset jakautuvat kaikkien, ei vain liiton omien jäsenten, kesken. Vastaavasti palkkojen hillintä ei ole yksittäisen, markkinavoimaa omaavan liiton omissa välittömissä intresseissä, jos hyöty siitä jakautuu koko talouden kesken ja jos omien jäsenten suhteellinen asema sen seurauksena heikkenee.³

Tästä ongelmasta on tarjolla kaksi ulospäysytettä: joko poistaa ulkoisvaikutukset työmarkkinoiden täydellisellä hajauttamisella tai ottaa ne huomioon keskitetyn tulopoliittisen sopimusjärjestelmän puitteissa. Hajautettu ja

³ Aihepiiriä sivuavan viimeaikaisen teoreettisen keskustelun osalta, ks. *Pohjola, Matti* (1989b).

keskitetty (tai liittojen väliseen vakiintuneeseen yhteistoimintaan perustuva) järjestelmä näyttäisivät osoittautuvan välimuotoa tehokkaammiksi.

Nämä hyvin tunnetut tulokset olivat lähtökohtana Matti Pohjolan ja itseni koordinoimassa, WIDERin rahoittamassa projektissa. Tämän projektin useissa artikkeleissa on verrattu taloudellista kehitystä keskitetyn sopimusjärjestelmän omaavissa nk. korporatistisissa maissa muihin läntisiin teollisuusmaihin. Tulokset vahvistavat sitä käsitystä, että jos mittapuuna pidetään työllisyyttä, korporatistiset maat ovat menestyneet viimeisen 10—15 vuoden aikana hyvin. Projektissa huomio kiinnittyi lähinnä Bob Rowthornin vaikutuksesta työllisyytilanteen ohella palkkaeroihin.⁴ Ajatuksena oli, että mitä pienempiä ovat palkkaerot, sitä tehokkaammat ovat työmarkkinat: täydellisen kilpailun tasapainossa kaikki halukkaat saavat työtä likimain samalla palkalla. Palkkaeroja arvioitaessa on tietysti aina otettava huomioon ammattitaidon, koulutustason, työolosuhteiden yms. tekijöiden palkkaeroja kasvattava vaikutus. Tämän voi kuitenkin olettaa olevan sitä vähäisemmän, mitä tasaisemmin koulutus on jakautunut väestön keskuudessa ja mitä suuremmassa määrin koulutus on yhteiskunnan rahoittamaa.

Oheinen kuvio on lainattu *Matti Pohjolan* Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa viime vuonna julkaistusta esitelmästä.⁵ Sen vaakakselilla 17 OECD maata on asetettu järjestykseen työmarkkinoiden sopimustoiminnan keskittyneisyyden mukaan käyttäen melkoisen vakiintunutta *Calmforsin* ja *Driffillin* indeksia, joka kuvaa lähinnä keskusjärjestöjen vaikutusvaltaa sopimustoiminnassa.⁶ Pystyakselilla kuvion ylimmässä osassa työllisten osuus työikäisestä väestöstä mittaa täystyöllisyystavoitteen toteutumista. Keskiosassa teollisuuden työntekijöiden toimialoittaisten keskituntiansioiden variaatiokerroin mittaa puolestaan palkkaeroja. Sitä laskettaessa havainnot on

painotettu toimialoittaisin työllisyysosuuksin, mikä vähentää mitan herkkyyttä mahdollisten pienten toimialojen äärihavaintojen suhteen. Miesten ja naisten ansioita on lisäksi käsitelty eri havaintoina ja mitassa heijastuu siten sekä miesten ja naisten väliset että toimialoittaiset palkkaerot. Sukupuolten välisten ansioerojen huomioonottaminen vaikuttaakin tuloksiin ratkaisevasti.⁷ Kuvion alaosassa nämä kaksi mittaria on yhdistetty nk. työmarkkinoiden toimivuusindeksiksi. Siinä työllisyysasteesta on yksinkertaisesti vähennetty palkkahajonta. Jos kaikki työikäiset tekevät samalla palkalla ansiotyötä, toimivuusindeksi saa korkeimman arvon sata.

Kuvio antaa aiheen muutamaaan huomioon:

1. Pohjoismaat näyttävät onnistuneen parhaiten korkean työllisyyden ja pienten palkkaerojen yhdistämisessä. Ne erottuvat omaksi ryhmäkseen, Suomi kuitenkin heikoiten. Hajautetun sopimusjärjestelmän maat — Yhdysvallat, Kanada, Japani ja Sveitsi — ovat myös pärjänneet hyvin työllisyyden osalta. Riippuvuus sopimustoiminnan hajautuneisuuden ja työllisyyden välillä näyttää noudattavan Ukirjaimen muotoa. Työllisyyden osalta menestyminen on ollut heikointa lähinnä liittokokhtaisen sopimustoiminnan maissa. Tämä saattaa olla merkki edellä puheena olleista ulkoisvaikutuksista.

2. Palkkerot näyttävät pääsääntöisesti kasvavan sopimustoiminnan hajautumisen myötä. Tämä saattaa viitata näiden kahden asian välillä vallitsevaan syy-yhteyteen. Yhdysvalloista löytyy esimerkki laajasta »työtätekevien köyhien» ryhmästä, joka toimeentulonsa varmistaakseen joutuu työskentelemään alhaisella palkalla.

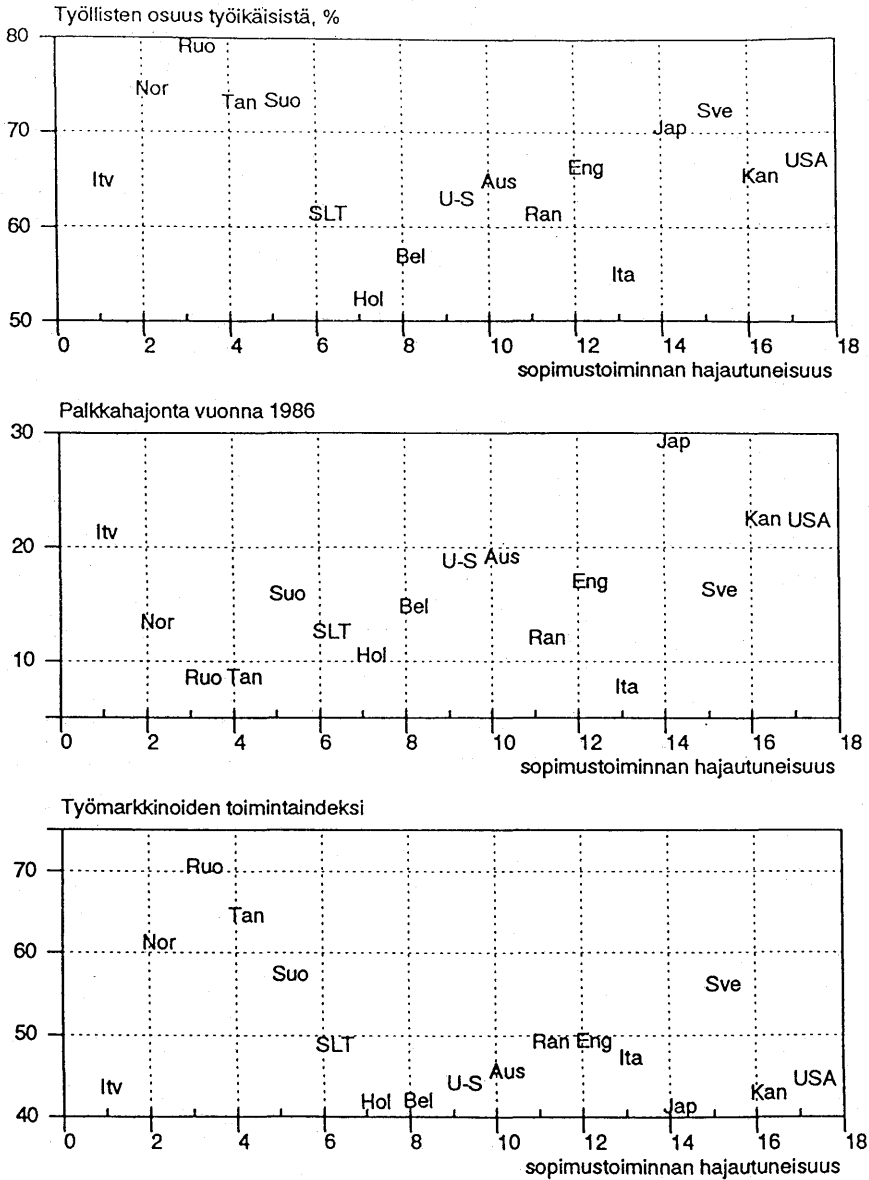
3. Itävalta tarjoaa esimerkin siitä, että keskitetty sopimusjärjestelmä ei sinänsä merkitse korkean työllisyyden ja pienten palkkaerojen yhdistymistä. Vaikka Itävallassa työttömyysaste pysytteli 1980-luvun puoliväliin saakka varsin alhaisena, työllisten osuus työ-

⁴ Ks. *Rowthorn, Bob* (1989).

⁵ Ks. *Pohjola, Matti* (1989).

⁶ Ks. *Calmfors, Lars* ja *Driffil, John* (1988).

⁷ Esimerkiksi Japanissa toimialoittaisten keskituntiansioiden erot ovat hyvin pieniä samalla kuin naisten keskiansion jää alle puoleen miesten ansioista (ks. *Rowthorn* (1989), taulukko 1).



Kuvioon 1 liittyvät lyhenteet:

Aus=Australia	Jap=Japani	Suo=Suomi
Bel=Belgia	Kan=Kanada	Sve=Sveitsi
Eng=Englanti	Nor=Norja	Tan=Tanska
Hol=Hollanti	Ran=Ranska	USA=Yhdysvallat
Ita=Italia	Ruo=Ruotsi	U-S=Uusi-Seelanti
Itv=Itävalta	SLT=Saksan Itv.	

Kuvio 1. Työmarkkinoiden toiminta ja sopimusjärjestelmän hajautuneisuus eräissä OECD-maissa keskimäärin 1980–85.

ikäisestä väestöstä ei ollut erityisen korkea ja palkkaerot olivat hyvin suuria. Tämä ehkä kielii siitä, että jos keskitetty sopimusjärjestelmä toimii — sanotaan vaikka — voimakkaimpien ehdolla, siitä voikin tulla vallitsevien etuoikeuksien pönkittäjä. Tämä vahvojen suoja näytti lisäksi toimivan Itävallassa niin laajassa mitassa, että kun talouden rakenteen muutospainet uhkasivat vahvojen työntekijäryhmien linnakkeita, perusteellisuuden valtionihtiötä, näitä aloja tuettiin pitkään laajamittaisiin subventioin. Järjestelmästä tuli puolustusellinen ja se hidasti talouden ennen pitkää välttämätöntä rakennemuutosta.

WIDER-projektin myötä muotoutuneen tulkinnan mukaan pelkistettyjen mallien tasolla ero niiden kahden järjestelmän välillä, joiden piirteitä toisaalta pohjoismaat, toisaalta Itävalta edustavat, perustuu viime kädessä sopimustoiminnan edustavuuteen. Tämä näkyy vuorostaan työmarkkinajärjestöjen tavoitteenasettelussa. Jos edustavuus on suppealaista, syntyy helposti asetelma, jossa etuoikeutettujen alojen työntekijät ja työnantajat hakevat yhdessä etuja kolmansien osapuolten, valtion tai toisten, järjestäytymättömien ja keskitetyssä sopimustoiminnassa muuten heikosti edustettujen, työntekijäryhmien kustannuksella. Laaja-alaisesti edustava sopimuspolitiikka taas nostaa luontojaan perusasetelmaksi työntekijöiden ja työnantajien välisen konfliktin sekä yhteiset edut ja yhtenäisyyden tarpeen kummankin ryhmän sisällä. Tällaisen järjestelmän koherenssi korostaa myös palkkaerojen supistamistendenssiä. Parhaimmillaan tällainen sopimusjärjestelmä toimii — kauniisti puhuakseni — ennakoivasti ja edistää rakennemuutosta: työhön osallistuminen on perusoikeus, mutta työn takaaminen kaikille edellyttää kilpailukykyistä tuotantorakennetta samalla kuin samapalkkaisuuden periaate vähentää työntekijöiden vastustusta muutoksia kohtaan. Tätä eroa korostaaksemme päädyimme puhumaan projektissamme toisaalta *konsensus-*, toisaalta *konfliktiperustaisesta* korpotatismista.

4. Suomi osoittautuu näissä erotteluissa rajatapaukseksi. Työmarkkinoiden toimivuus

on käytetyn indeksin perusteella meillä muita Pohjoismaita, myös suhteellisen korkean työttömyysasteen Tanskaa, heikompi. Palkkaerot ovat meillä eurooppalaisittain aika suuria. Vaikka työllisten osuus on ollut korkea naisten korkean työhön osallistumisasteen heijastumana ja osa-aikatyön vähäisyyden huomioon ottaminen parantaisi suhteellista asemaamme tältä osin entisestään,⁸ työttömyys pysytteli suurena kymmenkunta vuotta 1970-luvun loppupuolelta lähtien.

Toisaalta Suomen suhteellinen asema parantui huomattavasti 1980-luvulla, kun työllisyys kasvoi ja työttömyysaste aleni eikä palkkaeroissa tapahtunut suuria muutoksia. Samalla työn tuottavuus ja reaaliensiot kasvoivat vakaasti ja hyvinvointivaltio laajeni ilman, että se olisi syönyt avoimen sektorin kasvunvara. Mutta tämä kaikinpuolinen menestys suhteessa muihin herättää kysymyksen, oliko suomalainen korporatismi tämän menestyksen syy vai *seuraus*.⁹ Esitelmäni alussa puhuin devalvaatiosyklistä suomalaisena poliittisena suhdannekiertona, jossa tulopolitiikka on jäänyt vaikeuksien tullessa taka-alalle. Toimiva korporatismi oli siinä vain välivaihe. On epävarmaa, onko tämä piirre pysyvästi poistunut. Ehkäpä kansantalouden yleiset kehitystekijät vain olivat 1980-luvulla sattuman oikusta niin otollisia, että vaikeudet pysyivät loitolla. Niiden ansiota oli vahva talous, joka vuorostaan ylläpiti korporatismia.

Nykytilanne: tulopolitiikka tienhaarassa

Suomen tapausta ei yleensäkään voi pitää yhtä selvästi konfliktiperustaisena järjestelmänä kuin esimerkiksi Ruotsia. Se sisältää ristiriitaisia aineksia. Tämän takia se rakoilee helposti ja sen muutossuunta on avoin. Aion lopuksi puhuakin eräistä suomalaisen korporatismiin erityispiirteistä ja muutospainesta. Käsittelemme kahta toisiinsa liittyvää kysymystä,

⁸ Kokopäivätyön perusteella normeerattu työllisyysaste (70 prosenttia) oli Suomessa 1985 OECD-maiden korkein Ruotsin ohella (*Rowthorn* (1989), taulukko 4, sarakke 3).

⁹ Vrt. *Pekkarinen, Jukka* (1989).

jotka ovat olleet esillä viimeaikaisessa keskustelussa:

1. Valtion rooli palkkaneuvotteluissa: valtio- vai työmarkkinajärjestökeskeinen tulopoliittikka?

2. Keskitetty vai hajautettu neuvottelujärjestelmä?

1. Valtion rooli tulopoliitikassa on käsitteellisesti aika hankala asia. Talouspolitiikan toteuttajatahona valtiovalta on kaikissa olosuhteissa *kiinnostunut* palkkaneuvotteluista ja se pyrkii *vaikuttamaan* näihin ainakin epäsuorasti etukäteen sekä *reagoi* niihin omilla toimenpiteillään jälkeinpäin. Talouspolitiikan ja palkkaneuvottelujen välillä vallitsee siis aina keskinäinen riippuvuus, joka vaikuttaa kaikkien osapuolten päätöksentekoon.

Suomen tapauksessa valtion roolin arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon se seikka, että meillä ei sitten 1940-luvun ole käytetty suoranaista lakisääteistä palkkasäännöstelyä, josta esimerkiksi Norjassa ja Tanskassa löytyy esimerkkejä ihan viime vuosilta ja jota Ruotsin hallitus äskettäin esitti. Tällainen säännöstely ei meillä monesta syystä kävisikään käytännössä päinsä.

Suomen tulopoliittista neuvottelujärjestelmää voi silti pitää hyvin valtiokeskeisenä. Harvasta maasta ensiksikään tapaa niin kiinteästi yhteenkietoutunutta sosiaali-, vero- ja maatalouspolitiikan sekä palkkaneuvotteluiden yhteenkietoutumista kuin meiltä. Tätä syvemmillä tasolla voi eron valtiokeskeisen ja järjestökeskeisen palkkapolitiikan palauttaa muodollisen päätöksentekoprosessin sijasta aloitteellisuuden ja vastuun jakautumiseen tulopoliitiikan päätöksenteossa ja toimeenpanossa. Voi puhua omistusoikeuksiin verrattavissa olevista oikeuksien ja velvollisuuksien jakautumisesta. Kysymys on siitä, kenen asia tulopoliittikka on. Onko se ensisijaisesti valtiovallan ajamaa palkkahillintää, joka saa korporatistisia piirteitä työmarkkinajärjestöjen suuntaan harjoitetun taivuttelun tuloksena? Vai onko tulopoliitikassa kysymys työmarkkinajärjestöjen välisen konfliktin sääntelystä, johon järjestöt ovat oma-aloitteisesti päätyneet?

Tästä näkökulmasta Suomen tulopoliittisen neuvottelujärjestelmän valtiokeskeinen juonne näkyy selvänä. Palkkapolitiikka sai alkunsa sodan aikana harjoitetusta palkkasäännöstelystä, jonka toimeenpanemisessa valtio haki tukea työmarkkinajärjestöistä. Sodan jälkeisen inflaation oloissa valtiovalta koki edelleen tarvetta puuttua palkkoihin, jossa se kuitenkin yritti — sinänsä huonolla menestyksellä — turvautua lähinnä ammattiyhdistysliikkeen itsensä toimeenpanemaan palkkasääntelyyn. Mielenkiintoista sinänsä, valtiovalta on myöhemminkin etsinyt keinoja palkkahillinnan siirtämiseksi työmarkkinajärjestöjen kontrole. Tämän osoittaa esimerkiksi sen aktiivisuus ammattiyhdistysliikkeen eheyttämisessä 1960-luvun lopulla.

Valtion näkyvä tulopoliittinen profiili on silti vaihdellut paljolti alussa puheena ollut poliittista suhdannevaihtelua myötäillen. Kun inflaatio ja tulonjako ovat poikenneet tasapainon edellyttämältä »pääkurssiltaan» ja kun työttömyys on tehnyt mielialat sille otollisiksi, on valtio on tiivistänyt tulopoliittista otetaan. Mutta nousukauden myötä nämä yritykset ovat tavan takaa epäonnistuneet ja valtio on vetäytynyt taka-alalle.

1980-luvun lopulla tulopoliittinen järjestelmämme on jälleen kerran kriisiytynyt ja valtion tulopoliittinen profiili on korostunut. Tähän liittyvät ongelmat tulevat mielenkiintoisella tavalla esille siinä keskustelussa, jota meillä on viime aikoina käyty ns. veroperustaisen tulopoliitiikan (TIP) soveltamismahdollisuuksista. Valtiovarainministeriöhän teki viime syksyn mittaan useita ehdotuksia, jotka on tulkittavissa TIP-järjestelmän sovellutuksiksi. Ensiksi se heitti koepallon työnantajien sosiaaliturvamaksujen porrastamisesta yritysten palkkakustannusten kasvun mukaan. Tämä kuitenkin ammuttiin oitis hajalle. Mutta sen sijaan ehdotus veroasteikkojen sitomisesta valmiiksi neuvotellun tulopoliittisen kokonaisratkaisun läpimeneon tuli hyväksytyksi.

Eräs piirre suomalaisessa TIP-keskustelussa kiinnittää huomiota. TIP-ajatusta ajetaan, vaikka lähes samaan hengenvetoon ollaan huolissaan korkeiden marginaaliveroasteikko-

jen palkkavaatimuksia ja inflaatiota kiihdyttävästä vaikutuksesta. Kuitenkin TIP ja progressiivinen verotus (kohoavat marginaaliveroasteet) vaikuttavat periaatteessa ihan samalla tavalla leikkaamalla tietystä nimellispalkan korotuksesta käteen jäävää tuloa. Näin kummankin järjestelmän vaikutus palkkojen määräytymiseen on keskitetyissä palkkaneuvotteluissa periaatteessa samanlainen. Jos esimerkiksi uskotaan »veropaineinflaatioon» palkkojen kasvuvauhdin kiihdyttäjänä, ne kummatkin lisäävät inflaation riskiä.¹⁰ Ns. ammattiliittomalleissa ne kumpikin lisäävät tiettyin, verorasituksen kohtaantoa, verottajan uskottavuutta sekä reaali-palkan ja työllisyyden välistä yhteyttä koskevin oletuksin ammattiliiton näkökulmasta käteen jäävän reaali-palkan marginaalikustannuksia työttömyyden kasvun muodossa. Näin ne parantavat siten palkkojen ja työllisyyden välistä trade-offia.

Toisaalta voi kysyä, miten sitten valtion keskitettyjen ratkaisujen yhteydessä aikaisemmin erilaisin vero- ja sosiaalipaketein harjoitama kaupanhieronta poikkeaa TIP-ajatuksen sovellutuksesta keskitettyjen neuvottelujen yhteydessä. Eikö periaate ole ihan sama — neuvottelijoiden kohtaaman trade-offin siirtäminen? Suomessa harjoitettu tulopolitiikka näyttää siis olleen maailman sivu hyvin pitkälle TIP-ajatuksen mukaista.

Viimesykyinen TIP-sovellutus lieneekin loppujen lopuksi parasta tulkita valtion harjoittaman palkkapolitiittisen kontrollin tiivistämisyritykseksi. Tavoitteena oli sitoa järjestöt tiettyyn ratkaisuun. Vaikka »keppivaihtoehto» jäikin työmarkkinajärjestöjen valittavaksi, se tehtiin poliittisesti niin kalliiksi, että suurin osa liitoista otti lopulta lusikan kauniiseen käteen.

2. Tulopoliittisen neuvottelujärjestelmän painopisteen siirtyminen valtiolliseen suun-

¹⁰ Suomea koskevat tutkimustulokset tuloveron sekä välillisten työvoimakustannusten kohtaannosta ovat josakin määrin ristiriitaisia. Suurelta osin ne näyttävät kuitenkin viittavaan siihen suuntaan, että verorasitus säilytty lähinnä palkkoihin eikä tältä osin kiihdytä palkkainflaatiota. (Ks. esim. *Asplund, Rita* (1989); *Eriksson, Tor — Suvanto, Antti — Vartia, Pentti* (1989).

taan on sinänsä omiaan heikentämään keskusjärjestöjen asemaa, kun valtio tavallaan omii keskusjärjestön tehtäviä palkkaratkaisujen paimentajana. Tällainen keskusjärjestötason roolin liudentuminen oli ilmeistä äskeisellä neuvottelukierroksella. Jos tendenssi säilyy, voi koko neuvottelujärjestelmä alkaa hajautua. Valtiovalta voisi ehkä ainakin jonkin aikaa käyttää keppiä ja porkkanaa keskitettyjen ratkaisujen kanssa pitämiseksi. Mutta ennen pitkää saattaisi esimerkiksi keskitetyn tason kokonaan sivuuttava, suoraan yritys- tai toimipaikkatasolla sovellettu veroperustainen tulopolitiikka osoittautua luontevammaksi vaihtoehdoksi.¹¹ Tämä ilmeisesti merkitsisi sopimusjärjestelmän lopullista hajautumista.

On puhuttu paljon myös muutoksista, jotka rapaattavat keskitettyä sopimusjärjestelmää sisältä päin. Näiksi on mainittu esimerkiksi yritystoiminnan kansainvälistyminen. Se heikentää yritysten keskinäistä koherenssia ja vähentää monikansallisten yritysten kiinnostusta kansallisen tason keskitettyihin ratkaisuihin. Niillä on näet valittavanaan »exit»-vaihtoehto »voice»-vaihtoehdon sijasta. Palkansaajien puolella taphtuu myös fragmenoitumista yksityisten ja julkisten palvelu- ja toimihenkilösektoreiden kasvun, kohoavan koulutustason ja joustavien tuotantomenetelmien ja palkkaustapojen yleistymisen myötä. Vaikka näiden muutosten seuraukset näyttävät vaihtelevan maasta toiseen — esimerkiksi palvelualojen ja toimihenkilöiden eriasteisen järjestäytymisen takia — ei fragmentoitumistendensejä voi kiistää.

Palkkojen määräytyminen ei sitäpaitsi nykyiselläänkään ole välttämättä kovin keskitetty. On näet otettava huomioon ne lukuisat keskitettyjen sopimusten ohella palkanmuodostukseen vaikuttavat tekijät, jotka yhdessä muodostavat *palkkaliukumia*. Liukumien osuudesta palkanmuodostuksessa on tosin saatavissa tietoja vain koko ansiotasoindeksin jakautumisesta sopimuskorotusten ja liukumien kesken. 1970-luvun puolivälin jälkeen liukumia näyttävät näiden tietojen perusteel-

¹¹ Tällaisesta TIP-järjestelmästä ks. esim. *Layard, Richard* (1986), luku 10.

la kuitenkin muodostaneen suhteellisen vakaan osuuden keskituntiansioiden kasvusta. Aihepiiristä saatavilla olevat, lukumäärältään hyvin vähäiset tutkimukset viittaavat siihen suuntaan, että palkkaliikumukset eivät mitätöi sopimuskorotuksia vaan nämä kaksi palkan korotuksen komponenttia ovat pikemminkin jokseenkin riippumattomia toisistaan.¹² Tämän voi tulkita siten, että sopimuskorotukset muodostavat lähinnä »takuutasoa», jonka päälle tulevat liukumina näkyvät korotukset. Kun liukumien merkitys on suurin teollisuudessa ja rakennusalalla, ovat keskitettyihin ratkaisuihin osallistuneet palvelualojen liitot ajaneet ansiokehitystakuujärjestelmää turvatakseen itselleen keskimääräisiä liukumia vastaavan korotuksen ja säilyttääkseen suhteellisen ansiotasonsa.

Liukumiin liittyy ongelmia. Palkkojen korotuksen jakautuminen kahteen — tai keskitetyn sopimuksen liittokohtaisen sovellutuksen huomioon ottaen kolmeen — enemmän tai vähemmän riippumattomaan komponenttiin ja ansiokehitystakuujärjestelmä pyrkivät kohottamaan keskimääräistä nimellisen ansiotason kasvuvauhtia.

Järjestelmän monikerroksisuus voi merkitä tiettyä inflaatiövääristymää. Voi myös kysyä, edesauttaisiko työpaikkakohtaisten sopimusten käyttöön otto keskitettyjen ja liittokohtaisten sopimusten ohella työehtosopimusjärjestelmän tehokkuutta.¹³ Kaiken kaikkiaan liikumukset näyttävät kuitenkin pysyneen hallinnassa. Ne ovat muodostaneet jonkinlaisen palkanmuodostuksen joustavuutta lisäävän varaventiilin ja voivat pikemminkin tukea keskitettyä järjestelmää.

Mutta jos sopimusjärjestelmä perinpohjin hajautuu ja jos alussa esittämiini järjestelmäkohtaisiin vertailuihin on uskominen, seurausena voi olla palkkaerojen kasvu, työmarkkinoiden lohkoutumisen kärjistymisen ja matalapalkkaisten suhteellisen aseman heikentyminen. Palkanmuodostuksen täydellinen hajautuminen tekisi myös viime kädessä mah-

dottomaksi minkäänlaisen tulopolitiikan harjoittamisen siinä mielessä, että yleinen palkkataso olisi sen kummemmin valtion kuin työmarkkinoiden keskusjärjestöjenkään tietoisesti ohjattavissa oleva muuttuja. Kuitenkin juuri 1970-luvun lopun ja 1980-luvun alun kokemukset osoittavat, että koko kansantaloutta ravistelevien ulkoisten tarjontahäiriöiden tapauksessa keskitetyn järjestelmän puitteissa harjoitettava tulopolitiikka nopeuttaa sopeutumista ja vähentää tämän kustannuksia. Taloudellisesti rauhallisella 1960-luvulla eroja erilaisten sopimusjärjestelmien maiden välillä ei niinkään ollut. Palkkojen mitoittaminen esimerkiksi kunkin yksittäisen yrityksen palkanmaksuvaran mukaan saattaisi myös olla omiaan hidastamaan tuotantorakenteen muutosta ja tuottavuuden kasvua.

Mutta sopimustoiminnan keskittämisen aste on pelkkää palkanmuodostusta monitahoisempi kysymys. Järjestelmän hajauttaminen ei ole »yksisuuntainen väylä», vaan on erikseen harkittava, millaisia päätöksiä on perusteltua keskittää, millaisia taas hajauttaa. Palkanmuodostuksen tehokas keskittäminen voi itse asiassa edellyttää hajauttamista joissakin muissa suhteissa. Esimerkiksi työntekijöiden oikeuksien lisääminen työorganisaation muutoksia ja tuotantomenetelmiä koskevissa päätöksissä voi olla omiaan tukemaan keskitettyjä palkkasopimuksia, mikäli se lisää sopimusjärjestelmän uskottavuutta ja vahvistaa sen osallistumisperustaa. Keskittäminen ja hajauttaminen siis myös täydentävät toinen toistaan.

1990-luvun suunta: vapaaehtoinen keskitetty tulopolitiikka?

Kun olen edellä käsitellyt tulopolitiikan ongelmia, ei liene jäänyt epäselväksi, että olen asettanut etusijalle keskitetyn sopimusjärjestelmän, jossa palkkaneuvottelut ja palkkahillinnan toteuttaminen ovat nimenomaan työmarkkinajärjestöjen oikeus ja velvollisuus. Valtiovallan kuuluu tietysti muun talouspolitiikan toteuttajana olla kiinnostunut palkkaneuvottelujen kulusta ja sovittaa muu talous-

¹² Ks. *Calmfors, Lars* (1989), johon sisältyy tiivistelmä eräistä pohjoismaita koskevista tutkimustuloksista.

¹³ Vrt. *Matti Pohjola* (1989).

politiikka niihin, mutta se ei pyri ainakaan normaalioloissa puuttumaan niihin suoraan. Pääperustelu tälle järjestelmälle on se, että mitä suuremmissa määrin reaali-palkat ovat työmarkkinaosapuolten päätettävissä ja ennakoitavissa, sitä paremmat edellytykset niillä on ottaa itse huomioon palkankorotusten ulkoisvaikutukset työllisyyteen ja inflaatioon. Jos ammattiyhdistysliike on, pelkistetyksi sanottuna, asemassa, jossa se tietää omaavansa voiman ajamansa reaali-palkan toteuttamiseksi, sen on myös otettava huomioon politiikkansa haitat ja hyödyt kokonaisuuden kannalta. Tätä kautta ulkoisvaikutukset ja kokonaistaloudelliset ehdot voivat välittyä keskitettyyn sopimusjärjestelmään. Ammattiyhdistysliikkeen sisäinen yhtenäisyys taas edellyttää pieniä palkkaeroja. Nämä puolestaan vähentävät palkansaajien keskinäistä palkkakilpailua ja edesauttavat yhdessä turvautun täystyöllisyyden kanssa tuotantorakenteen sopeutumista.

Tällainen työmarkkinajärjestöjen vapaaehtoisesti toimeenpaneva tulopolitiikka tähtää samoihin tavoitteisiin, jotka valtiokin todennäköisesti asettaisi, jos tulopolitiikka olisi sen vastuulla. Mutta sen jatkuva puuttuminen järjestöjen välisiin neuvotteluihin olisi omiaan hämärtämään järjestelmän toimivuuden kannalta olennaisten oikeuksien ja velvollisuuksien jakautumisen. Tämä uhkasi koko neuvottelujärjestelmän vakautta. Tulopolitiikan valtiollistuminen näivettäisi ennen pitkää keskusjärjestöjen tulopoliittisen roolin. Tämä olisi omiaan heikentämään järjestelmän legitimitteettiä ja korostamaan palkansaajien ja valtiiovallan vastakkainasettelua. Valtiollinen tulopolitiikka herättäisi helposti tyytymättömyyttä ja protesteja palkansaajien keskuudessa. Työmarkkinajärjestöjen omasta asennoitumisesta riippuisi, suuntautuisiko protesti myös niihin. Jos niistä tulisi protestin kanavoijia, niistä ei enää olisi tuen mobilisoijiksi hallituksen politiikalle. Hallitus voisi kääntyä niitä vastaan. Tällaisen sodan seurauksista tarjoavat erään esimerkin Englannin tapahtumat 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa: hallitus saattoi selviytyä ainakin tilapäisesti voitajaksi, mutta kansantalous oli lähes savuvina raunioina.

On vähän kiusallista, että Ruotsin järjestelmä, joka lähinnä vastaa hahmottelemani työmarkkinajärjestöjen vapaaehtoista tulopolitiikkaa, on nyt suurissa vaikeuksissa ja hallitus on siellä hakenut paljon voimakkaampaa interventiota tulopolitiikkaan kuin meillä olisi konsanaan mahdollista. Mutta toisaalta voi väittää, että jos työmarkkinajärjestöllinen tulopolitiikka ajautuu syystä tai toisesta pois taloudellisen vakauden edellyttämältä »pääkursilta», valtion mahdollisuudet vikakurssin korjaamiseksi ovat paremmat, jos valtion ohjaama tulopolitiikka on poikkeus, ei sääntö. Tällaisessa vitsan heiluttamisessa auktoriteetti rapautuu nopeasti, joten sitä on käytettävä säästeliäästi.

Luonnehdintani työmarkkinajärjestöjen vapaaehtoisen tulopolitiikan toiminnasta on kieltämättä ihannekuva. Mutta se on yhtä kaikki nykyisen »sekajärjestelmämme» eräs kehittämisvaihtoehto. Sen edellytykset ovat saattaneet joitakin osin jopa parantua. Esimerkiksi kiinteän valuuttakurssin tavoitteen korostuminen on vähentänyt Suomen Pankin »välistävedon» mahdollisuutta valuuttakurssipolitiikassa ja korostanut palkkaneuvottelujen asemaa avoimen sektorin kannattavuuden määrääjänä.¹⁴

Mutta miten sitten torjua valtiollistumisen ja hajautumisen rapauttava vaikutus nykyjärjestelmään? Ratkaisun avaimet ovat yksittäisten liittojen, ei niinkään keskusjärjestöjen käsissä. Liitotahan muodostavat keskusjärjestöt. Keskusjärjestöjen asema on meillä yleensä muutenkin heikko. Liitot esimerkiksi päättävät jälkikäteen erikseen, yhtyvätkö ne mahdolliseen keskitettyyn ratkaisuun ja miten ne sitä soveltavat. Ne näyttävät olevan hyvin halluttomia sitomaan käsiään etukäteen keskusjärjestönsä ratkaisuihin.

Nykyjärjestelmä tarjoaa liitoille taktisesti näennäisen edullisia ja omaa profiilia korostavia pelikuvioita. Se mahdollistaa irtautumisen keskitetyistä ratkaisuista, toisten liittojen

¹⁴ Pääomanliikkeisiin ja lisääntyvään valuuttapolitiiseen yhteistyöhön esimerkiksi EMS:in puitteissa liittyy toisaalta piirteitä, jotka voivat asettaa keskitetyille sopimusjärjestelmälle kestävämmän suuria paineita. Vrt. *Sauramo, Pekka* (1990).

varjostamisen, sopimusjakson pituuden vaihtelun ja oman sopimuksen jatkon roikottamisen keskitetyn mukana sekä monet muut kuviot. Mutta mitä vaihtelevampia kuvioita yksittäiset liitot omaksuvat, sitä hajanaisempi on kokonaisuus ja sitä vaikeampi on toteuttaa sen avulla koko palkansaajakuntaa koskevia intressejä. Sen puitteissa saavutettu liittokohdainen etu jää todennäköisesti lyhytaikaiseksi, kun liitot vartioivat tarkasti toinen toistaan.

Hahmottelemani tavoitejärjestelmä edellyttää liittojen oma-alotteista sitoutumista keskitettyyn sopimusjärjestelmään nykyistä selkeämmin ja niiden hakeutumista yhteistyöhön palkkaneuvotteluissaan. Eräs mahdollisuus, jota joissakin yhteyksissä on jo vilauteltukin, voisivat olla liittojen keskenään keskusjärjestöittäin muodostamat, sektorikohtaiset neuvotteluelimet teollisuudelle, yksityiselle palvelusektorille sekä julkisen sektorille erikseen. Tällainen järjestelmä ehkä joustaisi sektori-kohtaisten erityisnäkökohtien suhteen. Kunkin neuvottelukokonaisuuden sisällä liitot voisivat lisäksi yrittää sovittaa keskenään alakohdaisia erityisnäkökohtia. Samalla järjestelmä kuitenkin synkronoisi sopimustoimintaa, ajoittaisi neuvottelut yksin ja olisi riittävän keskitetty — tai »läpinäkyvä» — kokonaistaloudellisten näkökohtien huomioon ottamiseksi. Neuvottelukokonaisuudet voisivat sovittaa omassa keskuudessaan myös mahdolliset sisäisen palkkarakenteensa muutokset. Tämä edellyttäisi ehdottomasti sitä, että palkkoja koskevat tilastotiedot tehtäisiin nykyistä julkisemmiksi. Nykyisinhän eri liittojen välisiä palkkaeroja koskevien tietojen puute on omiaan kiihdyttämään omalta osaltaan palkka-palkka-kierrettä. Palkkoja koskevan informaation lisääminen parantaa yleisemmän keskitettyjen palkkaneuvottelujen edellytyksiä.

Tällaisen vaihtoehdon tiellä on monia yleisiä järjestöpoliittisia sekä organisatorisia ongelmia. On myös suoraan myönnettävä, että se, sen kummemmin kuin mikään muukaan organisatorinen järjestely, ei sinänsä ratkai-

sisi toimialojen välistä palkkakilpailua, jos siihen kerran on halua. Mutta se voisi asettaa liitot nykyistä luontevammin samanaikaiseen päätöstilanteeseen, jossa eri vaihtoehtojen seuraamukset, edut ja haitat, olisivat nykyistä selkeämmin esillä.

Hahmotelmani on ehkä jäänyt hataraksi. Oli miten oli, keskustelu kuitenkin kaippaa nyt konkreettisia ehdotuksia. Nykyjärjestelmän arvostelu tai vaihtoehtoisten maailmankuvien ihastelu eivät riitä.

Kirjallisuus

- Asplund, Rita (1989): A bargaining model of tax-push inflation, Tasku, Helsinki.*
- Calmfors, Lars (1989): Wage formation and macroeconomic policy in the Nordic countries, Seminar Paper no. 447, Institute for International Economic Studies, Tukholma.*
- Calmfors, Lars ja Driffil, John (1988): Bargaining structure, corporatism and macroeconomic policy, Economic Policy 6, 14—61.*
- Eriksson, Tor — Suvanto, Antti — Vartia, Pentti (1989): Wage setting in Finland, Discussion Papers no. 286, ETLA, Helsinki.*
- Layard, Richard (1986): How to Beat Unemployment?, Oxford University Press.*
- Pekkarinen, Jukka (1976): Deflaatiosta ja devalvaatiosta, Taloustieteellisen seuran vuosikirja 1976, 75—81.*
- Pekkarinen, Jukka (1989): Corporatism and economic performance in Sweden, Norway and Finland, käsikirjoitus WIDER-projektia varten.*
- Pohjola, Matti (1989): Työelämän muutokset ja tulopolitiikka, Kansantaloudellinen aikakauskirja 85, no 3, 272.*
- Pohjola, Matti (1989b): Corporatism and wage bargaining, Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, Tutkimuslauseita 85.*
- Rowthorn, Bob (1989): Corporatism and labour market performance, Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, Tutkimuslauseita 93.*
- Sauramo, Pekka (1990): Saksalaistuuko Suomi 1990-luvulla? Käsikirjoitus.*
- Wallich Henry C. — Weintraub, Sidney (1971): A Tax-Based Incomes Policy, Journal of Economic Issues, vol. 5.*