

## Talouspolitiikan liikkumavara\*

SEPPO LEPPÄNEN

VTL, ylijohtaja

Valtion taloudellinen tutkimuslaitos

Kokonaistuotannon 12 prosentin pudotus vuosina 1991 - 1993 johti työvoiman kysynnän supistumiseen ja työttömyyden jyrkkään kasvuun (Kuvio 1). Tuotannon laskua ja työttömyyden kohoamista seurasi julkisten menojen voimakas lisäys ja verotulojen supistuminen. Julkisen bruttovelan suhde kansantuotteeseen, joka vuonna 1990 oli 17 prosenttia, nousi vuoteen 1993 tultaessa 60 prosenttiin, eli yli 3½ -kertaiseksi. Talouspolitiikan peruskysymyksenä säilyikin pitkän aikaa, kuinka työttömyyttä saataisiin alennetuksi tinkimättä samalla julkisen sektorin tasapainottamistavoitteesta ja siihen liittyvästä talouspolitiikan linjan uskottavuudesta.

Seuraavat arviointini nojaavat pääosin talousneuvoston työryhmän työhön, jonka puheenjohtajana toimin.

---

\* Esitelmä Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä 22.4.1996. Esitys rakentuu huomattavalta osin talousneuvoston asettaman tutkijaryhmän raporttiin "Julkinen velka, kasvu ja työllisyys", talousneuvosto 29.2.1996, Helsinki.

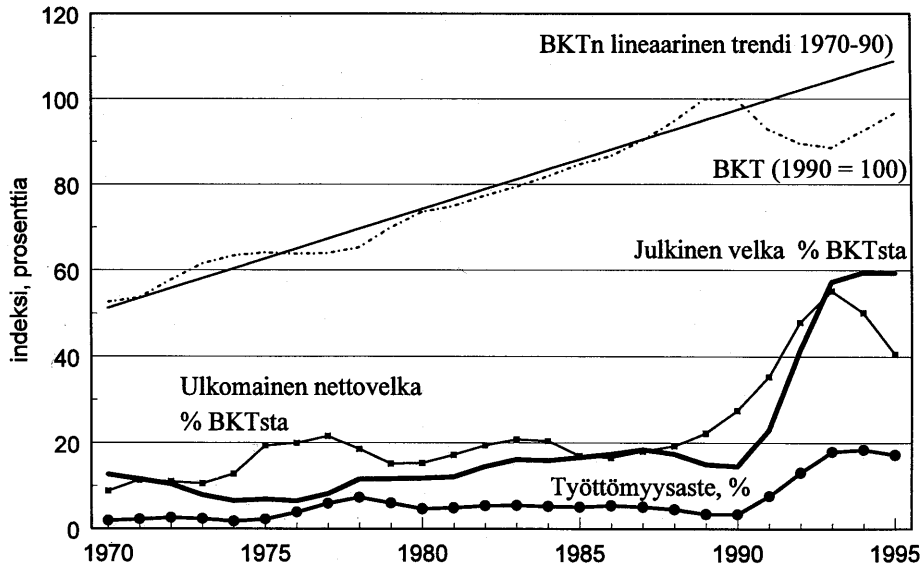
### *1 Tilanne vuoden 1996 alkupuolella epäselvä*

Suomen talouspolitiikan uskottavuus parani vuoden 1995 aikana olennaisesti, missä julkisen velkaantumisen kasvun katkaisuun tähtäävillä toimilla ja syksyn 1995 tulopoliittisella ratkaisulla on ollut keskeinen merkitys. Viiden vuoden markkinakorkojen lasku sekä korkoeron supistuminen Saksan korkoihin vuoden 1994 puolivälistä kuluvan vuoden alkuun mennessä 2 prosenttiyksiköllä on ilmaus markkinaepävarmuuden vähenemisestä. Vaikka talouspolitiikan uskottavuuden koheneminen onkin laskenut pitkien vaateiden nimelliskorkoa, erittäin hitaan inflaation oloissa reaalkorko on pysynyt korkeana. Viiden vuoden vaateiden reaalkorko on vuoden 1996 ensimmäisellä neljänneksellä keskimäärin lähes 6 prosenttia.

Suomen taloudellinen kehitys on vuoden 1996 alussa edelleen hauraalla perustalla. Epävarmuutta pitävät yllä:

- korkealla pysyttelevä työttömyys,
- kiistely työelämän rakenteellisista uudis-

Kuvio 1 BKT, ulkomainen nettovelka, julkinen kasvu ja työttömyys Suomessa 1970-95



tuksista,  
 -epäily julkisen velkaantumisen kasvun jatku-  
 misesta,  
 -kansainvälisen talouskasvun ja viennin kasvun  
 hidastuminen sekä uhka vaihtosuhteen heikke-  
 nemisestä,  
 -EMU:n kolmanteen vaiheeseen liittyvä epä-  
 varmuus.

Suomen taloudellista kehitystä arvioitaessa on korostettava sitä, että vaikka työttömyys on aiheutunut tuotannon laskua seuranneesta työvoiman kysynnän supistumisesta, pitkäaikais-työttömyyden kasvu on muuttamassa työttömyyden nopeasti rakenteelliseksi. Työmarkkinoiden rakenteellisten tekijöiden ja niihin vaikuttavan politiikan merkitys korostuu jatkossa. Työmarkkinoiden rakenteelliset uudistukset, kuten työttömyysturvaan, tuloloukkuihin ja työmarkkinoiden joustoihin liittyvät toimenpiteet, luovat lisää tilaa aktiiviselle finanssi- ja rahapolitiikalle. Siten makropolitiikka ja raken-

teelliset uudistukset liittyvät kiinteästi toisiinsa.

Jo tehtyjen talouspoliittisten toimenpiteiden, kuten valtiontalouden säästöohjelmien, koron alennusten, syksyllä 1995 hyväksytyyn työllisyysohjelman, verotuksen kevenemisen sekä tulopoliittisen sopimuksen vaikutukset alkavat näkyä yksityisen sektorin toiminnassa vasta vuoden 1996 aikana. Jotta taloudelliseen tulevaisuuteen saataisiin lisää luottamusta, talouspolitiikan hiellä ja vaivalla saavutetun vakauden tulisi säilyä. Muutokset politiikan yleislinjassa tai siihen kohdistuvat epäilyt vaikeuttavat tulevaisuuden ennakkointia ja ovat omiaan lisäämään epävarmuutta.

Yhteenvetona lähtötilanteesta voidaan todeta, että epävarmassa tilanteessa on tärkeää riskien minimointi. Merkittävät muutokset talouspoliittiseen linjaan on voitava perustella erittäin hyvin. Muutoin muutokset lisäävät epävarmuutta.

## 2 Finanssipolitiikan vähäinen liikkumavara

Finanssipolitiikassa keskeinen ja hyvin pulmallinen kysymys on, pidetäänkö kiinni velkaantumiskehityksen nopeahkoon taittamiseen tähtäävästä linjasta vai arvioidaanko verojen laskemisen tai menojen lisäämisen tuottavan paremman tuloksen lisävelkaantumisen uhallakin. Sama velkaantumiskehitys voidaan tietysti saavuttaa erilaisilla julkisten menojen ja verotuksen tasoilla, kuten viime aikoina on korostettu. Tämä on toinen finanssipolitiikan linjan määrittelyn keskeinen kysymys.

Kasvun näkökulmasta finanssipolitiikan tavoitteena on luoda vakautta sekä menokohdenusten ja verotuksen avulla tehostaa voimavarojen allokaatiota. Pitkän aikavälin kasvun kannalta olennainen kysymys on tuottavuuden kasvun edistäminen ennen kaikkea huolehtimalla inhimillisen pääoman laadusta. Paitsi koulutusta, tämä tarkoittaa myös taistelua pitkäaikais-työttömyyttä vastaan. Taloudellinen vakaus, työmarkkinoiden hyvä toimivuus, työntekoa, riskinottoa, yrittäjyyttä ja säästämistä palkitsevat kannustimet sekä talouden perusrakenteen kunnosta huolehtiminen ovat keskeisiä julkisen vallan vastuulla olevia talouden pitkän ajan kasvuun vaikuttavia tekijöitä.

Palkanmaksuvaran ja myös työllisyyden on havaittu kasvavan nopeasti aloilla, joissa luodaan innovaatiotoiminnalla uusia tuotteita sekä otetaan käyttöön uusia sovellutuksia tuotantomenetelmissä. Ensin mainitussa tapauksessa tämän takaavat nopeasti kasvavat markkinat, jälkimmäisessä myös kasvavat markkinaosuudet. Innovaatiotoiminnan edellytysten huolehtimisessa julkisella vallalla on myös tärkeä roolinsa. Innovaatiotoiminnan edellytyksiä Suomessa on viimeisen kymmenen vuoden aikana kohennettu merkittävästi. Tutkimus- ja tuotekehitys-

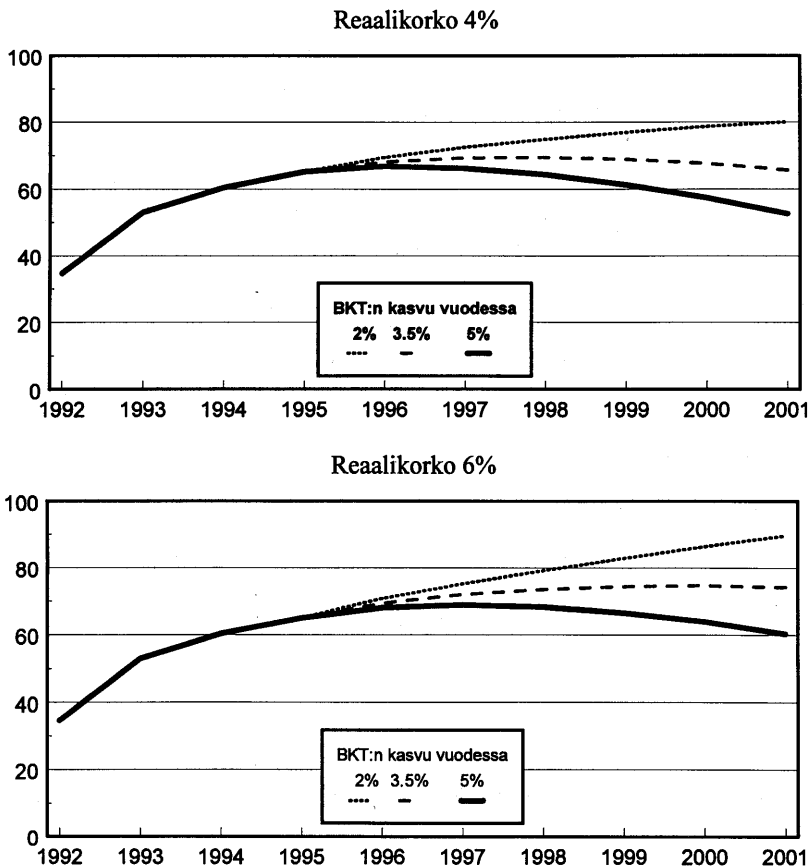
menojen ja koulutusinvestointien kasvua parantavat vaikutukset näkyvät kuitenkin hitaasti.

Velkaantumisen rajoja arvioitaessa tärkeää on velkaantumisen aikaura. Annettaessa velkaantumisen kasvaa uskotaan, että velan kasvulla saadaan elvytettyä yksityisen sektorin kysyntää ja kurottua umpeen kansantuotteen supistumisen luoma tuotannon menetys. Kansanvälinen ja kotimainen kokemus osoittavat, että velkaantumista on vaikea hallita. Se on erittäin herkkä vero- ja menoasteen sekä kansantuotteen kasvun ja reaalikoron vaihteluille (Kuvio 2). Velka suhteessa kansantuotteeseen on useimmissa OECD-maissa ja myös Suomessa ollut aina suunniteltua korkeampi.

Pidän julkisen velan, käytännössä valtionvelan hallittavuutta välttämättömänä talouspoliittisen uskottavuuden säilyttämiseksi. Nopealle velkaantumisen katkaisulle on löydettävissä myös seuraavia perusteluja:

- Velan hallinta tarjoaa mahdollisuuden osallistua tarvittaessa EMU:n kolmanteen vaiheeseen.
- On tärkeää saada velka hallintaan tilanteessa, missä korkomenot ovat vielä kohtuulliset. Jos Suomen valtion velka suhteessa kansantuotteeseen olisi Belgian tasoa, sen korkomenot olisivat runsaat 60 miljardia markkaa, eli lähes kolmasosa valtion menoista. Tässä tilanteessa korkojen syrjäytysvaikutus olisi mittava.
- Väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet ovat toistaiseksi vähäiset, mutta nopean ikääntymisen synnyttämät eläke-, hoito- ja terveysmenot kasvavat voimakkaasti 10 - 15 vuoden kuluttua.
- Kansainvälisestä verokilpailusta tuleva paine veroasteen laskemiseen voimistuu integraation jatkuessa. Syrjäisen Suomenkin on alennettava valmisteverojen lisäksi erityisesti fyysisten henkilöiden tuloverotusta.
- Velan lisäämisellä ei saada kurottua mainittavammin umpeen tuotantomenetyksiä.

Kuvio 2. Valtion bruttovelan suhde bruttokansantuotteeseen eri vaihtoehdoissa



- Velkaongelman lykkääminen tulevien sukupolvien ratkaistavaksi on kaiken kaikkiaan vastuutonta.

Lähivuosien finanssipolitiikkaa säätelevät valtion menojen kokonaiskehityksestä tehdyt päätökset vuoteen 1999 saakka. Ne perustuvat valtiontalouden tasapainotustavoitteisiin. Tilapäisten kasvun vaihteluiden ei tulisi vaikuttaa liian helposti pitemmän ajan velan hallintatavoitteisiin.

Viime aikoina talouspoliittisessa keskustelussa on vaadittu finanssipoliittista elvytystä

veroja alentamalla. Mitä vaikutuksia verojen alentamisesta olisi? Jos pidetään kiinni velkaantumisen kasvun nopeahkosta katkaisemisesta, voidaanko luottaa siihen, että veronalennukset rahoittavat kasvun voimistumisen kautta itsensä vai täytyykö ne rahoittaa lisämenoleikkauksin. Mitkä ovat vaikutukset tässä tapauksessa?

Kansainväliset ja talousneuvoston työryhmän tekemät tutkimukset osoittavat, että elvyttäväksi tarkoitettu finanssipolitiikka voi toimia tehottomasti tai jopa itseään vastaan tilanteessa,

missä julkisen velan kasvu on nopeaa, taso korkea tai velkaongelma pysyväisluonteinen tahi muuten epävarmuus velkaantumisen hallinnasta suuri.

Nämä finanssipolitiikan ei-tavanomaiset vaikutukset julkisen velan hallittavuuden ollessa heikko, voivat johtua sekä korkojen että tulo-odotusten muutoksista. Julkista alijäämää ja velkaantumista lisäävä politiikka voi johtaa korkojen nousuun, jos luotonantajat epäilevät velan ottajan maksuhalua tai maksukykyä. Verovelan kasvu yhdessä korkojen nousun kanssa saattaa myös heikentää kotitalouksien tulo-odotuksia ja johtaa kulutuksen vähentämiseen ja säästämisen kasvuun.

Vaikka finanssipolitiikan vaikutukset riippuvat monista muistakin tekijöistä, näyttää Suomen talous viime vuosina olleen tämänkaltaisessa tilanteessa. Ennätysalijäämät eivät ole lisänneet kokonaiskysyntää samalla tavalla kuin tasapainoisessa tilanteessa olisi tapahtunut. Suomen talouden tervehdyttäminen on vielä hauraalla perustalla ja siihen, samoin kuin kansainväliseen talouteen, liittyy monia epävarmuustekijöitä. Tämän vuoksi korostaisin varovaisuutta verotuksen alentamisessa lyhyellä aikavälillä.

Seuraava esimerkki voisi kuvata finanssipolitiikan lähiaikojen valintatilannetta. Jotta verojen alennuksella olisi merkitystä, sen tulisi olla tuntuva, esimerkiksi 10 miljardia markkaa kertatoimenpiteenä vuoden 1997 alusta. Verojen alennuksen on arvioitu rahoittavan suotuisissakin olosuhteissa itsensä korkeintaan 50 prosenttisesti. Epävarmassa tilanteessa, jossa Suomen talouspolitiikka on tällä hetkellä, verolennuksen itserahoitus voisi jäädä selvästi alle 5 miljardia. Toinen runsaat 5 miljardia olisi rahoitettava lisämenoleikkauksin.

Epävarmassa tilanteessa voisi tapahtua Ruotsissa vuonna 1991 toteutunut vaikutus, eli

haluttua kysynnän elvytystä ei saada aikaan. Mittava osa verojen alennuksesta ohjautuisi säästämisen kasvuksi, koska odotukset verojen nostosta säilyisivät korkeina kuluttajien tulevaisuuden suunnitelmissa. Tällöin kumoutuisi mekanismi, jonka kautta positiivinen kysyntää elvyttävä vaikutus toimisi. Epävarmuuden valitessa verojen alennuksesta huomattava osa ohjautuu säästämiseksi. Tätä tukevat viime vuoden kokemukset Suomessakin. Kaksilla veronpalautuksilla vauhditettu ostovoiman kasvu mm. suuntautui osin säästämiseen.

Jos verojen alennus rahoitetaan vähintään puoliksi menoleikkauksin, voisi tällä olla välitön kysyntää alentava vaikutus. Tämä olisi sitä suurempi, mitä enemmän leikkaukset kohdistuisivat pienituloisiin. Kokonaisuudessaan ohjelma voisi lisätä velkaantumista ja johtaa korkojen nousuun. Siten lyhyen ajan hyötykustannusanalyysi ainakin osittain menoleikkauksin rahoitetusta verojen alennuksesta voisi olla negatiivinen. Tämän takia olisi turvallisempi jättää merkittävät veromuutokset myöhemmäksi ja pyrkiä tukemaan niillä maltillista palkkalinjaa.

On selvää, että verokiilan ja kansainvälisen verokilpailun takia tuloverotuksen tasoa olisi alennettava. Palkansaajien tuloverotus vaikuttaa pitkän ajan kasvuun kannustinvaikutusten välityksellä. Verotuksen mahdollinen alentamisvara olisikin käytettävä työn verotuksen keventämiseen. Työn verotuksen keventämiseen tulisi tähdätä myös rakenteellisilla muutoksilla, esimerkiksi sosiaaliturvamaksujen porrastuksilla. Nämä voivat olla teknisesti vaikeita, mutta nykyinen tietojenkäsittelytekniikka tarjoanee mahdollisuudet ainakin valtiolle tuloutettavien maksujen porrastuksiin.

Koska olisi oikea hetki verotuksen alentamiseksi? Esimerkiksi työvoimakustannuksiin tuloverotuksen alentaminen ei vaikuttaisi vielä

vuonna 1997, koska sitä vuotta koskevat palkkaratkaisut on tehty. Siten niillä ei voitaisi lisätä työvoiman kysyntä tätä kautta. Näkisin myös, että varmuus kansainvälisen tilanteen paranemisesta olisi saatava ennen kuin veroja olennaisesti lähdetään alentamaan. Jos kasvu jää heikoksi, voidaan keskipitkän ajan velkaantumistavoitteessa uskottavammin pysyä eikä välittömiin lisäleikkauksiin tarvitse mennä.

### 3 Työmarkkinoiden rakenteellisia uudistuksia tarvitaan

Makropolitikan vähäisen liikkumavaran ja epävarmojen vaikutusten takia katseet ovat kääntyneet työmarkkinoiden rakenteellisten uudistusten suuntaan. Keskeinen kysymys on, miten verotusta ja työelämää uudistetaan niin, että kasvun työllistävyyttä voidaan parantaa.

Työttömyyden keskeisin syy on kokonaistuotannon supistumisen synnyttämä työvoiman kysynnän lasku 1990-luvun alkuvuosina. Pitkäaikaistyöttömyyden nousu on muuttamassa työttömyysongelman rakenteelliseksi. Perinteisen jaottelun mukaan työttömyys johtuu sekä rakenteellisista tekijöistä että talouden aktiiviteetin tasosta. Jos työttömyys on täysin rakenteellista, kokonaiskysynnän kasvu ei lisää työvoiman kysyntää, vaan nostaa palkkoja johtaen ennen pitkää inflaation kiihtymiseen. Mikäli taas työttömyyden katsotaan johtuvan kokonaiskysynnän puutteesta, sen kasvattaminen myös suhdannepoliittisin keinoin lisää työvoiman kysyntää ja vähentää työttömyyttä ilman, että palkankorotuksista muodostuu työllisyyden ja inflaation kannalta haitallisia.

Käytännössä työttömyyden jakaminen suhdanne- ja rakenteelliseen osaan on erittäin vaikeaa ja voidaan kysyä, onko Suomen nykyisen kaltaisessa muutostilanteessa ylipäättänsä mahdollista tehdä luotettavaa arviota tasapainotyöt-

tömyydestä ja sen pohjalta määritellä rakenteellisen työttömyyden tasoa.

Rakenteellista työttömyyttä voidaan kuvata erilaisilla mittareilla, jotka voivat antaa eri tuloksen. OECD käyttää rakenteellisen työttömyyden osoittimena ns. NAIRUa, joka kuvastaa sitä työttömyystasoa, jonka alittaminen merkitsee inflaation kiihtymistä. NAIRU-menetelmällä arvioitu rakennetyöttömyys myötäilee laskentamenetelmästä johtuen todellista työttömyyttä.

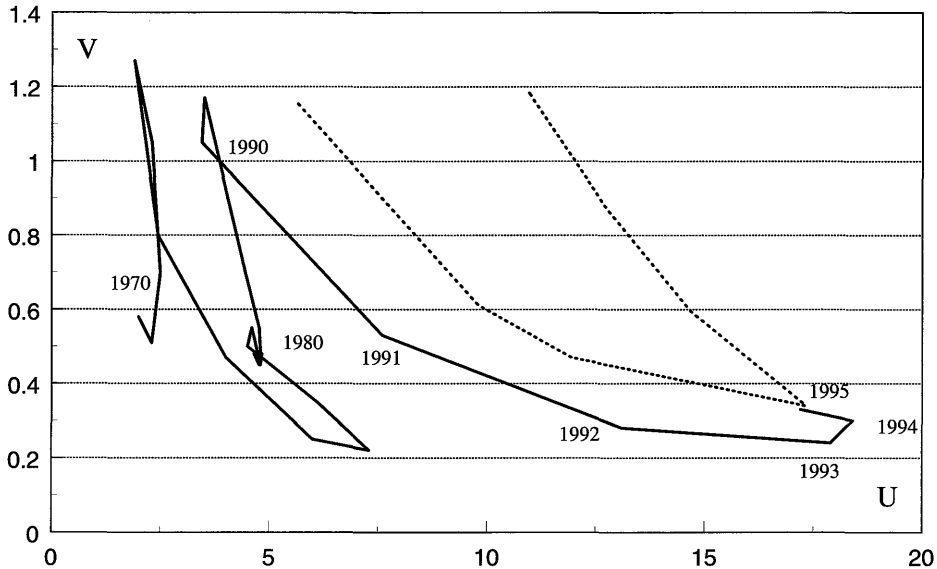
Toinen tapa arvioida rakenteellista työttömyyttä perustuu ns. Beveridge-käyrään, eli UV-käyrään ja sen pohjalta arvioitua rakenteellisen työttömyyden tasoon. Työmarkkinoiden rakenteellisten ongelmien paheneminen näkyy UV-käyrän siirtymisenä pois päin origosta (Kuvio 3).

UV-käyrän tulkinta on myös pulmallinen, koska se kuvaa tasapainotilassa olevien varantojen (työttömien ja avoimien työpaikkojen lukumäärien) välistä negatiivista riippuvuutta. Pelkästään työmarkkinavarantojen avulla ei voida erotella rakenteellisia muutoksia kysynnässä tapahtuvista muutoksista. UV-käyrän siirtyminen voi johtua ensinnäkin siitä, että työnhakijoiden etsintäaktiivisuus on muuttunut esimerkiksi työttömyysturvaetuksien muutosten takia. Tällöin kyseessä on rakenteellinen muutos. Toisaalta siirtymä voi johtua siitä, että suhdanteiden heikentyessä irtisanomiset (työttömyyden tulovirta) ovat lisääntyneet tai rekrytointi (työttömyyden lähtövirta) on pienentynyt.

On vaikeaa arvioida, mihin suuntaan Beveridge-käyrä liikkuu 1990-luvun jälkipuoliskolla. Kuvioon 3 on piirretty kvalitatiivisesti kaksi vaihtoehtoista uraa. Jos oletetaan, etteivät työmarkkinoiden rakenne ja pelisäännöt ole oleellisesti muuttuneet, Beveridge-käyrä voisi kulkea lähellä vuosien 1990 - 1993 käyrää. Tällöin

Kuvio 3 UV-käyrä Suomessa vuosina 1970-95

(V= avoimet työpaikat/työvoima ja U=työttömyysaste, %)



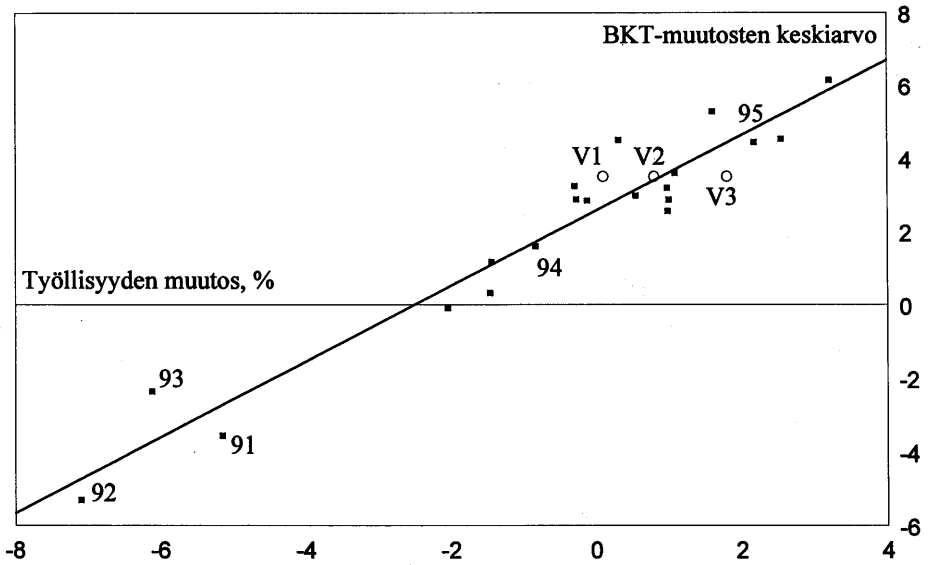
avoimien työpaikkojen ollessa noin 15 000, (vakanssiaste 0,6) joka on jonkinlainen pitkän ajan keskiarvo, työttömyysaste voisi jäädä alle 10 prosentin. Jos taas arvioidaan, että 1990-luvun jälkipuoliskolla työmarkkinoiden rakenne ja pelisäännöt pitävät työmarkkinat jäykkinä, Beveridge-käyrä voisi 1990-luvun jälkipuoliskolla poiketa huomattavasti origosta. Tällöin keskimääräisen tason (15 000 avointa työpaikkaa) tilanteessa työttömyysaste voisi jäädä 15 paikkeille.

Kokonaistuotannon ja työttömyyden välistä riippuvuutta havainnollistetaan perinteisesti ns. Okunin lain avulla. Sen mukaan tuotannon muutoksen ja työttömyyden muutoksen välillä vallitsee suhteellisen vakaa yhteys. Kasvun ja työllisyyden/työttömyyden yhteys on ollut hyvin vakaa vuosina 1976 - 1995 (Kuviot 4 ja 5). Esimerkiksi vuosina 1994 ja 1995 kasvun ja työllisyyden yhteys oli ennakoidun mukainen. Työllisyyden paraneminen on edellyttänyt noin

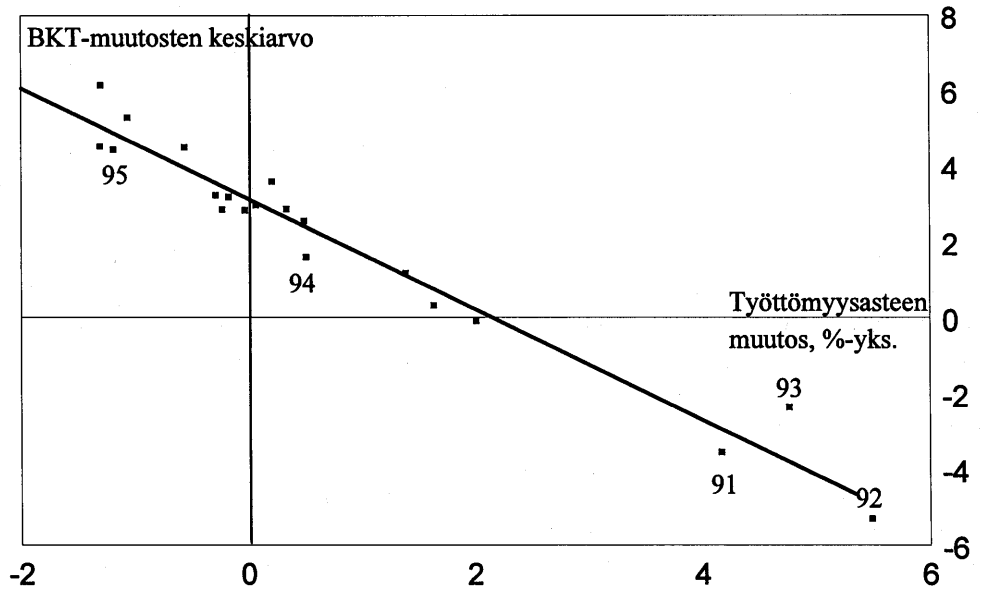
2 ½ prosentin kasvua ja työttömyysasteen aleneminen 3 prosentin kasvua. Lukujen ero johtuu työvoiman tarjonnan kasvusta. Se, ettei työttömyys ole vielä laman jälkeen olennaisesti alentunut, johtuu kasvun riittämättömyydestä, työvoimakustannusten noususta ja työvoiman tarjonnan lisääntymisestä. Avoimien työpaikkojen määrän voimakas heilahtelu muutaman viime vuoden aikana osoittaa yritysten kokevan kysyntänäkymät epävarmoiksi.

Työmarkkinoiden rakenteellisten uudistusten vaikutukset työllisyyteen ovat vaikeasti arvioitavissa ja usein vastakkaisuuntaisia. Esimerkiksi työaikaan liittyvät joustot voivat välittömästi vähentää uuden työvoiman tarvetta, mutta tehostaessaan tuotantokapasiteetin käyttöä, ne parantavat yritysten kannattavuutta ja tukevat työllisyyttä. Määräaikaiset työsuhteet vähentävät työnantajan riskiä ja alentavat työllistämiskynnystä. Toisaalta ne lisäävät palkan-saajien epävarmuutta ja heikentävät sitoutumis-

Kuvio 4 Kasvun ja työllisyyden yhteys vuosina 1976-95



Kuvio 5 Kasvun ja työttömyyden yhteys vuosina 1976-95





ta yrityksen tavoitteisiin. Työmarkkinoiden toimivuutta parantavia rakenteellisia uudistuksia ei ole kuitenkaan syytä viivyttää, koska ne alentavat tasapainotyöttömyyttä ja luovat tilaa aktiivisemmin kysyntää tukevalle talouspolitiikalle.

Nostaisin lähivuosina esille seuraavat kolme rakenteellista uudistusta, joissa voitaisiin Suomessa edetä. Ensiksikin, verotuksellinen liikumavara olisi käytettävä verokiilan ohentamiseen työvoimakustannuksissa. Ensimmäisessä vaiheessa olisi käytettävä jonkinlaista palkkatason mukaan porrastettua systeemiä. Toiseksi, työaika-joustot lisääisivät tuotantokapasiteetin tehokkaampaa käyttöä ja talouden kasvua. Uudet työaika muodot kohentaisivat myös työllisyyttä.

Kolmantena rakenteellisena uudistuksena on työttömyysturvan uudistus, jota 1980-luvun puolivälistä lähtien on rapautettu. Ansioon sidottu työttömyysturva, joka vuoden 1985 alusta voimaan tullessa työttömyysturvauudistuksessa asteittain aleni työttömyyden keston pidentyessä, on muutettu vuoden 1991 alussa voimaan tulleen uudistuksen myötä automaattiseksi. Sen mukaan ennen 500 työttömyyspäivän täyttymistä 6 kuukauden työssäolo takaa 500 päivärahopäivän laskennan alkamisen uudestaan alkuperäisen palkan mukaan lasketun päivärahan tasoisena. Vuonna 1992 ansiosidonnaisen osan korvaussuhdetta tosin laskettiin 45 prosentista 42 prosenttiin. Kuitenkin nyky muodossa työttömyysturva on passivoivaa. Siirtyminen työttömyysturvassa aktiivisempiin toimenpiteisiin parantaisi tuotannon kasvua. Samoin voitaisiin vähentää julkisen talouden kustannuksia ja moral hazard -ongelmaa.

Kysymykset työehdoista (lakisääteisistä) liittyvät koko sopimusjärjestelmän tulevaisuuteen. Voidaanko uudistuksia toteuttaa nykyisen sopimussysteemin avulla, vai onko mentävä paikallisiin sopimuksiin? Elleivät keskusjärjes-

töt ja liitot pysty sopimaan, on lopputuloksena paikallisen sopimustoiminnan laajeneminen. Nykytilanteessa radikaalit työmarkkinoiden rakenteelliset muutokset, kuten irtisanomissuojan löysentäminen, työehtojen yleissitovuuden poistaminen, määräaikaisten työsuhteiden rajaton lisääminen, voivat vaikuttaa jopa negatiivisesti työllisyyteen, koska ne lisäävät talouden yleistä epävarmuutta.

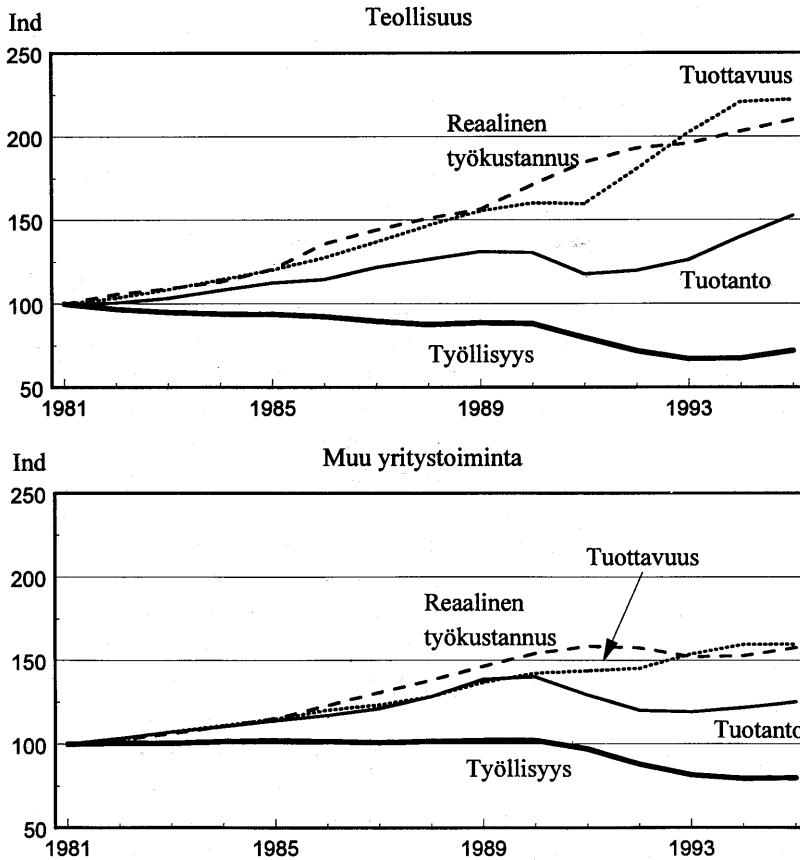
Joustoja toteutettaessa ja yleensä työmarkkinoiden rakenneuudistuksia tehtäessä tulisi pitää huoli, etteivät ne voimista työmarkkinoiden jakautumista yhtäältä vakaan työsuhteen omaaviin ja toisaalta heikommassa asemassa oleviin työntekijöihin. Suomen työmarkkinat ovat jo nykyisellään varsin joustavat. Joustot ovat kuitenkin koskeneet lähinnä uusia työntekijöitä. Vanhat työntekijät ovat pitäneet eduistaan kynsin ja hampain kiinni.

### *5 Palkanmuodostus on avainasemassa*

Suomessa on viime vuosina esitetty itsestäänselvyytenä, että palkkapolitiikka on ollut hyvin maltillista. Totuus on kuitenkin toisenlainen (Kuvio 6). Työttömyys ja valtion velka ovat joustaneet tuotannon romahtaessa, eivät työssä käyvien palkat. Reaaliset työvoimakustannukset ovat kohonneet laman aikana varsin ripeästi. Teollisuudessa reaaliset työvoimakustannukset ja tuottavuus kohosivat kutakuinkin yhdenmukaisesti 1980-luvun lopulle asti. Vuosina 1990 - 1991 työvoimakustannusten nousu ylitti tuottavuuden kasvun ja samanaikaisesti tuotanto supistui. Yritykset vähensivät voimakkaasti henkilöstöään. Tuotannon käännyttyä ripeään kasvuun myös työn tuottavuus on kohonnut poikkeuksellisen nopeasti.

Muussa yrityssectorissa reaalisten työvoimakustannusten kasvu ylitti tuottavuuden kasvun 1980-luvun puolivälistä lähtien. Kun koti-

Kuvio 6. Tuotanto, työllisyys, tuottavuus ja reaaliset työvoimakustannukset teollisuudessa ja muussa yritystoiminnassa 1981-95



mainen kysyntä romahti vuosikymmenen taitteessa, tuotannon ja työllisyyden väheneminen oli voimakasta. Vaikka reaalisten työvoimakustannusten kasvun pysähtyminen ja aleneminen sekä tuottavuuden kasvun nopeutuminen ovat helpottaneet sopeutumista, on muun yritys sektorin työllisyys vasta äskettäin kääntynyt kasvuun.

Reaalisten työvoimakustannusten kasvuun on vaikuttanut palkankorotusten ohella verokii- lan leveneminen, mikä johtuu pitkälti eläke- ja työttömyysturvamenojen rahoittamiseksi perit-

tävien maksujen noususta.

Talousneuvoston työryhmässä laskettiin työllisyyden kehitysnäkymät vuoteen 2001 kolmen vaihtoehdon pohjalta. Työvoiman kysyntää arvioitaessa käytettiin hyväksi yritys sektorin toimialoille vuosien 1970 - 1993 aineiston pohjalta estimoituja työllisyysyhtälöitä, joissa työllisyyden muutos riippuu toimialan reaalisten työvoimakustannusten muutoksesta ja tuotannon kasvusta. Työvoiman kysynnän hinta- ja aktiviteettijoustopot ovat pitkän aikavälin joustoja. Joustopot kuvaavat lähinnä 1970- ja

1980-lukujen tilannetta. Joillakin toimialoilla (esimerkiksi pankit ja rakennussektori) on voinut tapahtua tai voi olla käynnissä sellaisia muutoksia, ettei työllisyyden vanha, mallin kuvaama selitys välttämättä päde. Yhtälöissä ei ole mukana muita tuotantopanoksia, joskin reaalisten työvoimakustannusten kehitys määrittelee niiden suhteellisen hintakehityksen. Tämä osittaistasapainoon perustuva, tulosten tulkittaa rajoittava lähtökohta on hyvä muistaa arvioitaessa yhtälöiden avulla ennakoitua työvoiman kysynnän kehitystä.

Työvoimakustannusten vaikutusta tulevaan työllisyyskehitykseen havainnollistavissa kolmessa vaihtoehdossa reaalisia työvoimakustannuksia koskevat oletukset vaihtelevat, mutta tuotannon on kaikissa arvioissa oletettu kasvavan samaa vauhtia. Tuotannon toimialoittaiset kasvuarviot perustuvat tuoreimpiin keskipitkän ajan arvioihin ja niiden mukaan bruttokansantuote kasvaisi keskimäärin 3 ½ prosenttia vuodessa.

Työvoimakustannusten kehitys vuosina 1996 - 1997 on melko pitkälle tiedossa, koska voimassa olevat työehtosopimukset ulottuvat vuoden 1998 alkuun. Eri toimialoilla työvoimakustannukset kohoavat palkkaperinnön, liukumien ja työvoiman rakennemuutosten johdosta tänä vuonna 2 ½ - 4 prosenttia. Vuonna 1997 nousu lienee selvästi pienempi. Kun tuot-

tajahintojen nousu on vähäistä, reaaliset työvoimakustannukset kohoavat pari prosenttia vuodessa.

Ensimmäinen arvio noudattelee viime vuosikymmeninä työvoimakustannuksissa toteutunutta kehitystä. Reaaliset työvoimakustannukset kohoavat kullakin toimialalla, kuten vuosina 1970 - 1993 keskimäärin. Toisessa vaihtoehdossa reaalisten työvoimakustannusten nousu jatkuu parille lähivuodelle arvioitua noin 2 prosentin vuosivauhtia. Kolmas laskelma perustuu hyvin hitaaseen työvoimakustannusten nousuun. Reaaliset työvoimakustannukset eivät kohoaisi tässä vaihtoehdossa juuri lainkaan.

Ensimmäinen vaihtoehto, jota voisi kutsua "vanha meno jatkuu" -vaihtoehdoksi, johtaa hyvin heikkoon työllisyystilanteeseen. Työvoimakustannusten kohoaminen pakottaisi yritykset tehostamaan toimintojaan ja työllisyys kärsisi. Vaihtoehdossa 1 noin 3 ½ prosentin kokonaistuotannon kasvu ei lisäisi työllisyyttä juuri ollenkaan, koska julkisten hyvinvointipalvelujen työllisyys ei lisääntynyt kuten 1970- ja 1980-luvuilla. Reaalisten työvoimakustannusten kohoaminen puolestaan estää työllisyyden kasvua yksityisissä palveluissa ja muulla yritys sektorilla samalla tavoin kuin aikaisemminkin. Suhteellisen suotuisa talouskehitys näkyisi siten lähinnä tuottavuuden ja työssä olevien ansioiden ripeähkönä kasvuna. Työttömyysaste

Taulukko 1 Työvoimatase vuosina 1995 ja 2001, tuhatta henkilöä

	1995	Vaihtoehdot, 2001		
		1	2	3
Työvoiman tarjonta	2 497	2 520	2 540	2 550
Työvoiman kysyntä	2 067	2 076	2 174	2 304
Työttömät	430	444	366	246
Työttömyysaste, %	17.2	17.6	14.6	9.6
Yritys sektorin reaalin työvoimakustannus	4.0	3.4	1.9	0.2

vakiintuisi vuoden 1995 tasolle, eli 17 ½ prosenttiin vuoteen 2001 tultaessa.

Toinen vaihtoehto vastaisi vuosien 1996 ja 1997 työvoimakustannuskehitystä. Tämäkin vaihtoehto johtaisi varsin korkeaan, noin 14 ½:n työttömyysasteeseen vuonna 2001.

Vaihtoehdossa 3 työvoiman kysyntäennusteen toteutuminen puolestaan merkitsisi, että työn tuottavuuden kasvu suhteessa tuotannon kasvuun hidastuisi aikaisempaan verrattuna. Tämä selittyisi sillä, että työnantajan reaaliset työvoimakustannukset eivät kohoaisi juuri ollenkaan, mikä tekisi työpanoksen käytön aikaisempaa edullisemmaksi. Vaihtoehto muistuttaa kokonaistasolla parin viimeksi kuluneen vuosikymmen kehitystä Yhdysvalloissa. Siellä reaaliensiot eivät ole kohonneet, mutta pienikin tuotannon kasvu on riittänyt lisäämään työllisyyttä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että viime vuosikymmeninä toteutetun vero- ja palkkapolitiikan jatkuminen johtaisi kasvun työllistävyyden kannalta erittäin heikkoon lopputulokseen. Työllisyyden merkittävä paraneminen edellyttäisi, että työn verotusta voitaisiin alen-  
taa, työhön liittyviä oheiskustannuksia supistaa

ja ettei syntyvää jakovaraa mitattaisi entisessä määrin ulos palkankorotuksina.

## 6 Yhteenvedo

Suomen taloudelle ei voida ennakoida mitenkään ruusuista tulevaisuutta keskipitkällä aikavälillä. Jos vanha meno jatkuu, suotuisankin kasvun olosuhteissa työttömyysaste vakiintuisi runsaaksi 15 prosentiksi. Tämä pitäisi julkiset menopaineet sekä verotuksen korkeana. Palkkapolitiikassa vaakakupeissa on toisella puolella palkankorotukset ja toisella puolella työllisyys. Työmarkkinapolitiikassa nämä vaihtoehtoiset valinnat olisi pidettävä entistä kirkaammin mielessä. Työmarkkinoiden rakenteellisia uudistuksia ei myöskään voida välttää, vaikkakaan niiden tuomaan nopeaan apuun ei voida liikaa vanhoa. Veroalennuselytyksillä ei nyky tilanteessa saada perinteistä tulosta. Kaikki mahdollinen liikkumavara on kuitenkin käytettävä verokiilan ohentamiseen.