

# Talouspolitiikan tulevaisuuden haasteet – kommentteja VM:n arvioihin

Vesa Vihriälä

Toimitusjohtaja

Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos

## 1. VM:n arvion keskeinen sisältö

Paperissa arvioidaan kehitysskenaarioiden pohjalta talouspolitiikan haasteita keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Keskeisiksi ratkaisua vaativiksi ongelmiksi identifioidaan:

- (1) Miten työikäisen väestön voimavarat saadaan tehokkaaseen käyttöön?
- (2) Miten työvoiman osaaminen ja valmiudet saadaan vastaamaan tulevia vaatimuksia?
- (3) Miten turvataan työkäätä vanhemman väestön kasvavien eläke-, terveydenhoito- ja hoivamenojen kattaminen julkisen talouden kestävyttä vaarantamatta?
- (4) Miten Suomi pidetään riittävän houkuttelevana liiketoiminta- ja työskentelypaikkana yhtenäistyvässä maailmantaloudessa?
- (5) Miten voidaan luoda ja ylläpitää riittävästi joustavuutta rakenteiden sopeuttamiseksi tulevaisuuden nyt vielä tuntemattomiin muospaineisiin?

## 2. Arvion perusteista

Skenaarioiden demografisia lähtökohtia on vaikea kritisoida, joskin nettosiirtolaisuus voi hyvinkin osoittautua oletettua suuremmaksi. Osallistumisasteen pysyminen noin 74 prosentin tasolla kuluva vuosikymmenen lopulle lienee kohtuullinen, joskin ehkä hieman varovainen oletus. Samoin osallistumisasteen asteittainen nousu lähemmäs 80 prosentin tasoa jatkossa lienee myös uskottava perusoletus.

Sen sijaan tuottavuuskehitystä koskevat oletukset sekä keskipitkän että pitkän aikavälin laskelmissa ovat kyseenalaisempia, mielestäni tarpeettoman pessimistisiä. Työn tuottavuuden kasvun oletetaan laskevan viimeisen 25 vuoden keskiarvosta, runsaasta 3 prosentista, runsaaseen 2 prosenttiin lähimpien 7 vuoden aikana ja 1,75 prosenttiin sen jälkeen. Perusteiksi esitetään elektroniikkateollisuuden kasvumahdollisuuksien tasoittuminen, palvelujen kansantuoteosuuden kasvu, työvoiman keski-ikäen nousu ja viime vuosien historiallisesti alhainen ai-neellisten investointien taso.

Toisaalta kuitenkin raportissakin todetaan, että ”uuden talouden” tuottavuushyödyt ovat Suomessa rajoittuneet lähinnä sähkö- ja elektroniikkateollisuuden tuotantoon. ICT:n hyödyntämisen tuottavuusedut odottavat vielä hyödyntämistä. Näille ei panna tuottavuusoletusta tehtäessä selvästikään mitään painoa. Kuitenkin ainakin Yhdysvalloista saatu kokemus viittaa siihen, että nämä voivat olla merkittäviä.

Investointiasteen aleneminen 1970- ja 1980-luvulta ei myöskään vaikuta kovin vakavalta uhalta työn tuottavuuden kasvua ajatellen; onhan investointien tehokkuus mitä ilmeisemmin parantunut. Todennäköisesti olennaisempaa on aineettomien investointien määrä ja onnistuminen. Ainakin tutkimus- ja tuotekehittelypanostuksen osalta Suomen tilanne on kilpailukykyinen. On myös syytä muistaa, että sikäli kuin kilpailu pakottaa tuottavuuden lisäämiseen, tulevaisuuden tuottavuuskehityksen pitäisi nopeutua pikemminkin kuin hidastua: kilpailupaineethan ovat useilla toimialoilla selvästi kovemmat kuin viime vuosikymmeninä. Myöskään työllisyyden kasvuvauhti ei ole (ainakaan keskipitkän aikavälin skenaariossa) sellainen, että työvoimareservi olisi jo kokonaan ehtynyt niin, että vain täysin avuttomien työpanosta on marginaalilla saatavissa työhön. Jos epäilyni tuottavuuskehityksen aliarvioinnista pitää paikkansa, kasvumahdollisuudet ovat selvästi paremmat kuin perusskenaario antaa ymmärtää ja siten myös julkistalouden rajoituksen pienempiä.

### 3. Identifioidut politiikkahaasteet

VM:n paperi identifioi mielestäni politiikkaongelmat hyvin. Tarkastellulla yleisyyden tasolla mainittujen viideksi kysymykseksi ryhmitelty-

jen asioiden keskeisyyttä on kenenkään vaikea kiistää. Tässä mielessä paperi on pääosiltaan hyvä talouspolitiikkakeskustelun lähtökohta. On kuitenkin joitakin asiakokonaisuuksia, joihin ei kiinnitetä tarpeellista huomiota tai jossa suositukset eivät vastaa omaa käsitystäni. Otan näistä esille kolme: viime vuosina noudatetun palkanmuodostusmekanismin kyky edesauttaa työllisyyden paranemista, aluekehitys sekä julkistalouden kokoa ja rakennetta koskevat perusvalinnat.

### 4. Palkanmuodostus ja työllisyys

Paperissa keskustellaan verokiilan ja tulonsiirtojärjestelmien aiheuttamista työvoiman tarjontaongelmista. Sen sijaan palkanmuodostusta ei oteta oikeastaan lainkaan esille, vaikka sillä kaiken järjen mukaan täytyy olla huomattava vaikutus työvoimaresurssien käyttöön.

Suomen lamasta toipumisen ajan talouspolitiikan kulmakivet ovat olleet 1) julkisen talouden tasapainon parantaminen sekä menoja leikkaamalla että aluksi verotusta kiristämällä, 2) rahatalouden vakauden edistäminen aluksi selkeällä inflaatiotavoitteella ja sittemmin EMU-jäsenyydellä, 3) hintakilpailukykyyn palauttaminen valuuttakurssimuutoksilla ja sen jälkeen turvaaminen laajoilla, maltillisilla tulopoliittisilla sopimuksilla ja 4) voimakas panostus tutkimuksen ja tuotekehityksen tukeen. Näissä kaikissa tavoitteissa on onnistuttu hyvin ja tuloksena on ollut paitsi julkistalouden oikeneminen, myös erinomainen hintakilpailukyky ja kaikesta päätellen erinomainen reaaliinen kilpailukyky. Hyvä kilpailukyky on mitä ilmeisimmin ollut keskeinen tekijä nopean kasvun ja varsin hyvän työllisyyskehityksen taustalla. Samalla funktionaalinen tulonjako on maltillisen palkkakehityksen ansiosta muuttu-

nut selvästi pääomatulojen eduksi. Tulopoliittikka näyttäisi siten olleen hyvä diili sekä työntekijöiden että pääoman omistajien kannalta, vaikka palkkatulojen kansantulo-osuuden aleneminen onkin herättänyt keskustelua.

Maltillisten sopimusten yksi reunaehto on kuitenkin ollut palkankorotusten samanlaisuus alasta ja yrityksestä riippumatta. Kun toisaalta toimialojen ja yritysten palkanmaksukyvyyn muutos (tuottavuuden muutos + hintojen muutos) on vaihdellut selvästi, työvoiman kysyntä on keskittynyt varsin selkeästi osaavimpaan työvoimaan pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta. On vaikea olla päätyöntä muuhun kuin että työvoimaresurssien vajaakäytön keskittyminen vähemmän koulutettuun ja osavaan segmenttiin ja alueellisesti muutaman kasvukeskuksen ulkopuolelle on myös seurausta tulopoliittikan pakottamasta palkkarakenteiden jäykkyydestä.

Tästä tulemme väistämättä yhteen suureen haasteeseen, josta VM:n paperissa ei lainkaan keskustella: palkanmuodostuksen joustavoittamistarpeeseen. Kun katsoo funktionaalista tulonjakoa ja työttömyyden kohtaantoa, voisi ajatella, että palkkatulojen kansantulo-osuuden lievä nousu ei olisi kovin suuri onnettomuus, jos se edesauttaisi huominkin tuottavan työvoiman työllistymistä suuremman palkkahajonnan kautta. On ilmeistä, ettei palkkahajonnan lisääntymiseen suhtauduta palkansaajapuolella kovinkaan myönteisesti. Onneksi finanssipoliittikan harjoittajalla pitäisi olla kaikki mahdollisuudet edesauttaa joustojen lisääntymistä matalapalkkaisen työn verotusta keventämällä, samoin kuin maltillisia tuporatkaisuja on tuettu verotuksen keventämisellä.

## 5. Alueongelma

Työvoimaresurssien vajaakäytön yksi olennainen piirre käy ilmi katsomalla työllisyysasteiden vaihtelua maakunnittain. Erot ovat huikeita, eivätkä ne selity kuin pieneltä osin ikärakenteen eroilla. On myös jokseenkin selvää, ettei tätä alueellisen vajaatyöllisyyden ongelmaa voida ratkaista yksin työvoiman siirtymisellä alhaisen työllisyysasteen alueilta kasvukeskuksiin; tarvittavat väestönsiirrot olisivat aivan liian suuria sekä vastaanottoalueiden että lähtöalueitten kannalta. Tarvitaan siis aluepolitiikka, joka parantaa huominkin menestyneiden alueiden kilpailukykyä.

VM:n paperissa kiinnitetään alue-eroihin huomiota muutenkin kuin näkemällä ainoaksi ongelmaksi työvoiman liian vähäinen alueellinen liikkuvuus, kuten aiemmin on ollut tapana. Lisäksi paperissa aivan oikein todetaan tarpeelliseksi helpottaa kasvukeskusten pullonkauloja mm. kilpailun esteitä poistamalla ja pääkaupunkiseudun tonttipoliittikkaa muuttamalla asuntorakentamista suosivammaksi.

Vaikka yhtäältä todetaan aluepolitiikan tehtäväksi tarjota tasapuoliset kehittymisen edellytykset kokonaistaloudellisesti elinkelpoiselle tuotantotoiminnalle koko maassa, valtion mahdollisuudet vaikuttaa aluekehitykseen arvioidaan sillä tavoin rajallisiksi, että vain uusia tavoiteohjelmia nähdään hyödylliseksi käynnistää ilman uutta rahaa. Kuitenkin juuri valtion investoinneilla ja investointien tuella sekä kuntarahoituksen järjestelyillä valtio voi vaikuttaa vähemmän kehittyneiden alueiden kilpailukykyyn. Myöskään verotuksen käyttö aluekehityksen tasoittamiseen ei pitäisi olla tabu. Julkistalouden liikkumavaran käyttö satojen miljoonien tai edes kymmenien miljoonien suuruusluokassa aluekehityksen vinoutumisen

korjaamiseen näyttää kuitenkin jostakin syystä olevan olennaisesti mahdottomampaa kuin esimerkiksi yleinen verotuksen keventäminen miljardeilla.

## **6. Julkistalouden koko ja rakenne**

Paperin yksi keskeinen kysymys koskee julkistalouden kykyä selviytyä väestön ikääntymisen aiheuttamista terveys- ja eläkemenojen kattamisesta ilman että verorasitus kiristyy uudelleen huomattavasti 2020 jälkeen. Suositus tältä osin on ”huolellinen priorisointi säännöllisten ja kokonaisvaltaisten kustannusten ja hyötyjen arvioinnin perusteella”. Tämä on ilman muuta hyvä suositus. Kovin paljon se ei kuitenkaan vielä kerro ja olisikin tärkeää viedä tätä keskustelua eteenpäin. Merkittävältä osin on tietysti

kyse paljon puhutuista arvovalinnoista, joihin virkamiesvalmistelun ei voi olettaa puuttuvan. Mutta ainakin yhtä hyvin perustein kuin tohditaan esittää suosituksia peruskoulun aloitusta, voi varsinaisen poliittisen valinnan ulkopuolella keskustella esimerkiksi yhtäältä tulonsiirtojen ja toisaalta julkisen kulutuksen ja julkisten investointien suhteesta. Yksi esimerkki mielestäni perustellusta pohdinnasta koskee työeläkejärjestelmää. Tuntuisi jotenkin luontealta, että kokonaisveroasteen kurissapitämiseksi katsottaisiin ensiksi, kuinka paljon on kehittyneiden rahoitusmarkkinoiden oloissa järkevää pyörittää julkisen sektorin kautta sellaisia tulonsiirtoja, joiden olennainen piirre ei ole ostovoiman siirto yksilöltä toiselle vaan saman yksilön kohdalla yli ajan. □