



En strategi för Finland

En strategi för Finland

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 11.3.2015	
Författare Anders Borg och Juhana Vartiainen		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då utredningen tillsattes	
Publikationens namn En strategi för Finland			
Sammandrag			
<p>Finland har efter 2007 haft en svag ekonomisk utveckling, och den samlade produktionen och sysselsättningen ligger fortfarande under 2008-nivån. Finland har påverkats av den globala lågkonjunkturen, men ekonomins svaghet beror också starkt på inhemska faktorer.</p> <p>Konkurrenskraften har försämrats tydligt efter 2007. Lönebildningen har inte anpassats till den sjunkande produktiviteten. Den försämrade konkurrenskraften för exportindustrin har förstärkt effekten av den internationella krisen, så att både produktion och sysselsättning i den internationellt konkurrensutsatta sektorn har sjunkit kraftigt. Den höga kostnadsnivån i förhållande till euroområdet kommer att dämpa den ekonomiska utvecklingen under detta och nästa årtionde. Läget förvärras av att arbetsmarknadens parter inte verkar vara överens om en lämplig lönesättningsmodell som skulle säkerställa en bättre konkurrenskraft och skapa positiva förväntningar bland investerare.</p> <p>De långfristiga utsikterna för landets offentliga finanser är svaga, eftersom befolkningen i arbetsför ålder krymper och Finland fortfarande släpar efter övriga Norden med avseende på arbetskraftsdeltagande. Av alla dessa skäl är det uteslutet att försöka motverka lågkonjunkturen med kraftig finanspolitisk stimulans.</p> <p>En strategi för att ta landet ut ur krisen måste innefatta tre distinkta delar. För det första, konkurrenskraften måste återställas. Detta förutsätter att arbetskostnaderna i förhållande till produktivitetstillväxten ökar i långsammare takt än i euroområdet, under många år i rad. Arbetsmarknadens parter måste komma överens om en lämplig lönesättningsmodell som också skapar förväntningar om att den internationellt konkurrensutsatta industrin kommer även i framtiden att kunna ha en god konkurrensförmåga. Landets regering bör åt parterna uppdra att ta fram en ny lönebildningsmodell som säkerställer detta. Det ligger i alla arbetsmarknadsparternas intresse att landet även framgent har en livskraftig industri som genom sina produktivitetökningar skapar utrymme för alla sektorer löneökningar.</p> <p>För det andra är det nödvändigt att ett ökat deltagande i arbetskraften och sysselsättningen främjas genom reformer. Utan ett ökat arbetsutbud är det nuvarande finska välfärdsåtagandet inte hållbart. Ett ökande arbetsutbud är också en förutsättning för att sysselsättningen kan växa under många år i rad, innan den stjälpas av flaskhalsar och upptrappade löneanspråk som återigen börjar försämra konkurrenskraften.</p> <p>Utöver dessa två element måste allt möjligt göras för att främja produktivitetstillväxten. Det finns inga enkla och snabbverkande reformförslag, eftersom Finland redan har en generellt bra fungerande företagsklimat och ett innovationssystem som får internationellt erkännande. Det finns dock mycket som kan göras för att öka ekonomins omställningsförmåga och entreprenörsklimaten. En snabbare produktivitetstillväxt skulle underlätta återhämtningen av konkurrenskraften och på så sätt påskynda den ekonomiska utvecklingen.</p>			
Nyckelord Finland, konkurrenskraft, arbetsutbud, produktivitet, lönebildning			
Publikationsseriens namn och nummer Statsrådets kanslis publikationsserie 6/2015		ISSN 1799-7828	ISBN (tryck)
Sidantal 50	Språk Sv	Sekretessgrad Offentlig	ISBN (PDF) 978-952-287-153-4
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Layout Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	

Innehåll

FÖRORD	7
1 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	9
2 DET EKONOMISKA LÄGET EFTER KRISEN OCH PROBLEMBILDEN	15
3 EN STRATEGI FÖR ATT TA FINLAND UT UR KRISEN	29
3.1 Konkurrenskraft och lönebildning	29
3.2 En strategi för att säkra välfärden i Finland: arbetsutbudets roll.....	36
3.3 Konkurrenskraft och produktivitetstillväxt	40
3.4 Finanspolitiken kan understödja tillväxten, men löser inte problemen på egen hand	45
4 AVSLUTANDE REFLEKTION: HUR ALLT HÄNGER IHOP	48
REFERENSER.....	50

FÖRORD

Våren 2015 förbereder sig Finland för val under exceptionellt dåliga ekonomiska utsikter.

Ekonomi har knappt alls vuxit sedan finanskrisen 2008. Statsskulden har fördubblats från ca 50 miljarder euro till ca 100 miljarder euro. Skuldsättningen fortsätter.

Finlands Bank bedömde i december 2014 att den långsiktiga tillväxten i genomsnitt kommer att stanna vid en procent per år fram till år 2030. Den lågkonjunktur som började i och med finanskrisen 2008 har blottlagt de strukturella problemen i den finska ekonomin. Att återhämta sig från dem förutsätter en omfattande reform av produktionsstrukturen samt arbetsmarknadsreformer. Finland reser sig endast med hjälp av arbete.

Att få ekonomin att återgå till ett tillväxtspår samt att säkerställa stabiliteten i de offentliga finanserna kommer att utgöra viktiga angelägenheter för nästa regering. För detta arbete behöver vi så mycket grundläggande information och så många sakkunnigsynpunkter som möjligt om de åtgärder som behövs.

Sverige har klarat sig bättre än vi i finanskrisen. Sysselsättningsgraden är flera procentenheter högre i Sverige än i Finland. Vi kan kanske lära oss någonting av vår granne.

Därför bad jag i oktober 2014 Sveriges tidigare finansminister Anders Borg sammanställa en rapport med sikte på nästa valperiod som skisserar riktlinjer för Finlands ekonomiska politik för de närmaste åren. Rapporten ska innehålla en aktuell situationsbild över ekonomin samt förslag till viktiga mål för den ekonomiska politiken och till åtgärder som behövs. De talrika sakkunnigrapporter som utarbetats över Finlands ekonomi ska utnyttjas i arbetet.

Efter att ha tagit emot uppdraget bad Borg att politices doktor Juhana Vartiainen skulle vara projektets andra författare.

Jag hoppas att denna rapport väcker diskussion och hjälper med arbetet att få Finland in på ett nytt tillväxtspår.

Alexander Stubb
Statsminister

Tackord

Under arbetets lopp har Anders Borg och Juhana Vartiainen träffat ett stort antal företrädare för olika intressegrupper samt finländska ekonomiska forskare. I januari 2015 lämnades en mellanrapport över projektet till ekonomiska rådet. Den nu aktuella slutrapporten författades på svenska och publiceras på finska och svenska. Bakgrundsmaterial till rapporten har lämnats av bl.a. Finlands Bank, finansministeriet och Statens ekonomiska forskningscentral. För grafik och layout ansvarade Iiris Koskela-Näsänen vid statsrådets kansli. På sekretariatets vägnar framför jag ett stort tack till alla som deltagit i beredningen av rapporten.

Pekka Sinko

Generalsekreterare för ekonomiska rådet

1 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Under de senaste decennierna har Finland gjort betydande ekonomiska och sociala framsteg.¹ Finland har av många bedömts vara en av världens mest konkurrenskraftiga ekonomier och den ekonomiska tillväxten har varit högre än i de flesta utvecklade länderna. Även när det gäller det upplevda välbefinnandet bland medborgarna tillhör Finland de tio högst rankade nationerna. Inkomst- och välfärdsskillnaderna är förhållandevis små. Förtroendet för det politiska systemet är högre än i de flesta andra länder. De naturliga levnadsförhållandena, miljön, är i bättre skick än de flesta andra nationer. Tillsammans med de andra nordiska välfärdsstaterna har Finland utvecklats till ett av de mest framgångsrika samhällssystem som existerat med en välfärdsmodell som har goda förutsättningar att fungera väl också i framtiden.

Den nordiska välfärdsstaten bygger på en kombination av en öppen marknadsekonomi och en offentligt finansierad välfärdssektor. I motsats till det kalla krigets tid då "kapitalism" och "socialism" betraktades som ömsesidigt exklusiva och fiendliga alternativ, finns det nu en ganska generellt accepterad insikt om att de nordiska välfärdsinstitutionerna och en effektiv marknadsekonomi understödjer varandra. När det finns en grundläggande trygghet i ekonomin, är medborgarna beredda att delta i en flexibel och dynamisk marknadsekonomi, som också fullt ut deltar i den internationella arbetsfördelningen. I bästa fall blir resultatet ett riktigt win-win: marknadsekonomin genererar ett bra ekonomiskt välbefinnande i genomsnitt, medan välfärdsinstitutionerna sprider på riskerna och ser till att även de som inte lyckas erhålla rimliga löneinkomster kan upprätthålla en anständig levnadsstandard. Den nordiska modellen är helt enkelt ett klokt sätt att hantera globaliseringen.

De senaste åren har emellertid präglats av en besvärlig ekonomisk utveckling. Krisen i det globala finansiella systemet har allvarligt påverkat alla länder i den Europeiska Unionen. I flera av de europeiska länder där krisen slagits hårdast, t.ex. i Lettland, Grekland, Irland, Portugal och Spanien, har inhemska obalanser i termer av överhettning på fastighetsmarknaden, pådriven av en alltför expansiv kreditgivning, och svag produktivitetstillväxt som medfört växande underskott i bytesbalansen, bidragit till akuta förlopp, där de offentliga finanserna försämrats snabbt.

De ekonomiska bekymren i Finland skiljer från utvecklingen i dessa krisländer och problemen har andra grunder. Finland har påverkats av den internationella krisen, men har också drabbats av strukturella utmaningar som fördjupat de ekonomiska problemen. Den ekonomiska utvecklingen har varit svag de senaste åren och den återhämtning som nu gradvis sker förefaller också vara klen under åren framöver.

Strukturförändringar i elektronik- och skogsindustrin har drabbat Finland hårt. Exporten från telekommunikationssektorn och Nokia, i synnerhet, har minskat i omfattning när konsumenterna globalt övergått till s.k. smartphones. Till detta kommer att pappersindustrin, framförallt tidningspappersproduktionen, minskat i betydelse p.g.a. minskade intäkter för papperstidningar samtidigt som konkurrensen från lågkostnadsproduktionsländer har tilltagit inom denna sektor.²

¹ OECD (2014) Finland, OECD Economic Surveys, s 5.

² OECD (2014): Finland, OECD Economic Surveys, s 13.

Finland har också en mer omfattande handel med Ryssland och andra länder i östra Europa än andra jämförbara länder. Att den ekonomiska tillväxten varit svag i Ryssland de senaste åren har haft en negativ inverkan, men det har inte varit en avgörande faktor. Skulle krisen i Ukraina förvärras och den ekonomiska osäkerheten kring Ryssland öka kan det ha en negativ effekt för utvecklingen i Finland. Även om de direkta länkarna till den reala ekonomin får bedömas som begränsade kan en indirekt effekt via bl.a. ökad osäkerhet på de finansiella marknaderna få tydligare effekt. En mer besvärlig internationell politisk situation och tillspetsade säkerhetsrisker ställer också Finland för en allvarlig situation som måste tas på allvar. Det är fel tidpunkt för Finland att inte ha sitt hus i ordning.

Den ekonomiska krisen i Europa dämpade efterfrågan på exportprodukter från Finland och utvecklingen förvärrades av problemen i telekommunikationssektorn och pappersindustrin. I inledningen av krisen, 2008–2009 sjönk produktiviteten i Finland kraftigt. En svag produktivitet utveckling är inte förvånande i en ekonomi som genomgår en kraftig nedgång av kapacitetsutnyttjande. Det normala förloppet är dock att produktiviteten sedan stiger kraftigt under återhämtningen. I Finland har det inte skett. Eftersom löneökningstakten inte anpassades till det kraftiga fallet i produktiviteten har kostnadsläget försämrats kraftigt i förhållande till de länder som Finland konkurrerar med på världsmarknaden. Finlands konkurrenskraft har efter 2007 försämrats med ca 20 procent i förhållande till Tyskland, Sverige och euroområdet.³ Konkurrenskraften kan mätas på många olika sätt, men hur man än analyserar Finlands konkurrensläge, tyder allt på att landet har ett stort problem. Lönerna har fortsatt öka även efter att produktivitetstillväxten har upphört. Samtidigt har den finska ekonomin tappat företagsverksamhet med förhållandevis hög produktivitet samt en god förmåga att öka produktiviteten. Dessa problem avspeglats tydligt i näringslivets och industrins försämrade lönsamhet och minskade marknadsandelar. Läget är mycket allvarligt.

Att återta konkurrenskraften kommer att kräva betydande ansträngningar. Finland har emellertid en stark utgångspunkt. Flera undersökningar ger vid handen att Finland har ett bättre generellt företagsklimat och en starkare innovationsförmåga än många jämförbara länder. Låga hinder för att etablera företag, effektiv offentlig förvaltning, ett mycket väl fungerande utbildningssystem, omfattande investeringar i forskning och utveckling, en starkt förankrat positiv syn på teknisk utveckling, en långt gången digitalisering av samhället och väl fungerande infrastruktur är fördelar för Finland.⁴

Vår uppfattning är således att den finländska samhällsmodellen i grunden är väl anpassad för att möta utmaningarna i en globaliserad värld. I grunden ger en väl fungerande välfärdsstat, ett starkt högteknologiskt näringsliv, ansvarsfulla parter på arbetsmarknaden och ett högt förtroende för det politiska systemet Finland goda förutsättningar att möta sina utmaningar.

³ Se Muistioita tulevalle hallitukselle, Talouspolitiikan linjaus keväällä 2015, s. 17. Se också Mika Maliranta: Kustannuskilpailukyky kasvumenestyksen ehtona, ETLA 2014.

⁴ OECD (2013): Economic Policy Reforms 2013, Going for Growth, s 143–146.

Samtidigt är det en mycket betydande utmaning Finland står inför. Det kommer att krävas betydande ansträngningar för att återta konkurrenskraft i en internationell miljö som präglas av svag efterfrågan och låg inflation. Finland är en del av Euroområdet och kan inte återta konkurrenskraft genom förändringar av växelkursen, utan förändringen måste ske genom högre produktivitet och lägre kostnadsökningar.⁵ Det är utmanande för ett samhälle att klara en kostnadskorrigerings på 15–20 procent över ett rimligt tidsförlopp. Ser vi till utvecklingen i andra länder under krisåren, t.ex. Lettland, Grekland eller Spanien, har den mest betydande delen av återtagandet av konkurrenskraften skett genom att sysselsättningen i sektorer med låg produktivitet kraftigt har minskat. Då förskjuts sammansättningen på arbetsmarknaden. De arbeten som blir kvar är de som klarar konkurrensen ifrån världsekonomin. Det är ett socialt kostsamt sätt för ett samhälle att öka produktiviteten. Alternativa vägar som är mindre smärtsamma bör därför sökas, t.ex. en kombination av låga löneökningar och åtgärder som bidrar till högre produktivitet.

För att återta 10–20 procent i konkurrenskraft krävs att produktivitetstillväxten i Finland är påtagligt högre än länder som Tyskland och Sverige, samtidigt som lönerna i den konkurrensutsatta sektorn växer långsammare än dessa länder under en period på minst 10 år.

En del av utmaningarna för Finland är att de offentliga finanserna samtidigt befinner sig i en besvärlig situation. Under krisen har den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld-sättning som andel av BNP ökat från ca 40 till 60 procent. Det har varit motiverat att möta den svaga utvecklingen i omvärlden så att de offentliga finanserna har dämpat genomslaget, genom att de automatiska stabilisatorerna har tillåtits verka och att de kompletterats med ytterligare åtgärder för att dämpa efterfrågefallet. Samtidigt betyder en hög skuldnivå att en kraftigt ökad skuldsättning de kommande åren skulle medföra betydande risker. Det måste finnas utrymme att bedriva en finanspolitik som stabiliserar efterfrågan också vid kommande nedgångar i världsekonomin och då vore det riskfyllt att låta skuldsättningen öka kraftigt under återhämtningsåren.

En tillkommande faktor är att Finlands offentliga finanser även prövas av en åldrande befolkning, lågt arbetskraftsdeltagande i vissa åldersgrupper och av att befolkningen i arbetsför ålder minskar de kommande åren. Den offentliga ekonomin påverkas starkt av befolkningssammansättning och arbetskraftsdeltagande. Barndomen och ungdomen vållar offentligeconomiska kostnader på grund av daghem, skola och högre studier. En person som deltar i arbetslivet bidrar däremot till den offentliga kassan genom att betala skatt och pensionsavgifter. När man blir pensionerad och slutar att jobba, blir man så småningom igen en nettokonsument av offentligt finansierade tjänster och överföringar samtidigt som man inte deltar i att producera förädlingsvärde. En åldrande befolkning utgör därför en utmaning för den finländska och nordiska modellen att organisera välfärden.

Det råder bred samstämmighet om att det inte finns utrymme att ytterligare kraftigt försvaga den långsiktiga uthålligheten. Fram till hösten 2014 bedömde Finansdepartementet, EU-kommissionen och OECD att det finansiella uthållighetsgapet, som mäter hur stora permanenta förstärkningar av offentliga finanser som är nödvändiga för att klara framtida

⁵ Det hävdas ibland att en egen valuta ganska lätt skulle tillåta en "devalvering" som återställer konkurrenskraften till en önskad nivå. Modern penningpolitik utgår dock från ett inflationsmål, och valutakursen kan då inte fritt manipuleras. Det krävs ansvarsfull ekonomisk politik och samhällsekonomiskt ansvarstagande i form av lönemoderation även i länder som har kvar sin egen valuta.

utfästelser, motsvarade i storleksordningen mellan 5 och 7 procent av BNP.⁶ Sedan dess har bedömningarna sjunkit något, främst på grund av den pensionsöverenskommelsen som arbetsmarknadens parter träffade under hösten 2013.⁷ Bedömningar av den långsiktiga uthålligheten är förknippade med stor osäkerhet, men utmaningen för Finland är tveklöst betydande. Osäkerheten används ibland som argument mot en politik som minskar på hållbarhetsunderskottet, men vi menar att slutsatsen snarast bör vara den motsatta. Att det finns en betydande osäkerhet kring de offentliga finansernas långfristiga hållbarhet är ett starkt argument för en större säkerhetsmarginal i de offentliga finanserna.

Att förstärka den långsiktiga tillväxten stärker också uthålligheten i offentliga finanser. Struktureller reformer som förbättrar den långsiktiga ekonomiska uthålligheten skapar ett större utrymme för att redan nu stimulera ekonomin med finanspolitik. Om hållbarhetsgapet och det strukturella underskottet består blir en expansiv finanspolitik kontraproduktiv. På kort sikt skulle visserligen arbetslösheten dämpas och återhämtningen påskyndas om man nu och under de närmaste åren ökade det offentliga underskottet. En sådan politik skulle dock ytterligare förvärra de offentligfinansiella problemen, och den nödvändiga budgetförstärkningen som man vid senare skede måste genomföra skulle då igen tynga efterfrågan och riskera att föra ekonomin mot en lågkonjunktur.

Vår slutsats är att den ekonomiska politiken måste vara inriktad på att förstärka konkurrenskraften och de offentliga finanserna under de kommande åren. Det måste ske genom en samlad politik med tre huvudinriktningar för åren framöver; en *lönebildningsprocess* som sluter kostnadsgapet till viktiga konkurrentländer, en politik som säkrar att *arbetskraften ökar framöver* och en politik som bidrar till högre långsiktig *produktivitetstillsväxt*.

Politiken måste göras trovärdig med tydliga åttaganden från politiskt håll för att påverka företagets och hushållens förväntningar. En framåtblickande investerare måste redan i dag övertygas om att Finland kommer att disciplinera sin löneprocess, öka arbetsutbudet och skapa förutsättningar för en ökad produktivitet i ekonomin.

För det första måste en långsiktig hållbar inriktning på lönebildningen säkras. Historiskt har parterna i Finland haft en förmåga att ta samhällsekonomiskt ansvar när landet stått inför ekonomiska utmaningar. I en liten öppen ekonomi, som är en del av en gemensam valuta, är löneökningstakten och produktiviteten avgörande för utvecklingen i de konkurrensutsatta delarna av ekonomin. Ska sysselsättningen i exportindustrin säkras måste normen i lönebildningen anpassas till de krav som konkurrenskraften i förhållande till omvärlden ställer. Om sysselsättningen i exportindustrin i stället skulle tillåtas minska kommer det medföra att utrymmet för *generella löneökningar* gradvis försvagas eftersom den del av ekonomin med högst förmåga att bära goda reallöneökningar då minskar. Det ligger alltså i *hela löntagarkollektivets intresse* att främja en lönesättning som gynnar den internationellt konkurrensutsatta industrin.

Vår uppfattning är att den samordnade normbildningen för lönebildningen måste stärkas. Det vore en betydande fördel om det skulle kunna komma till stånd ett samarbete mellan parterna på arbetsmarknaden som mynnar ut i en samsyn om att den konkurrensutsatta

⁶ OECD (2014): Finland, OECD Economic Surveys, s 17.

⁷ Pensionsöverenskommelsen bedöms klippa bort 1 procentenhet av gapet. Även andra revideringar har gjorts, och sannolikt är att Finansdepartementets bedömning kommer att landa på drygt 3 procent av BNP.

sektorn skall utgöra ankaret för lönebildningen och om en process för lönebildningen som säkrar att så blir fallet.

Lönebildningen i Finland har inte i ett långsiktigt historiskt perspektiv avvikit från de krav konkurrensen ställer. Löneökningarna har relativt väl motsvarats av de ramar som produktivitetstillväxten och inflationen ger. Det talar för att lönebildningen i Finland i grunden fungerat väl.

Samtidigt går det inte komma ifrån att utvecklingen de senaste 5–7 åren har gett en kostnadsutveckling som försatt Finland i ett besvärligt läge.

Systemet med centraliserade uppgörelser kring lönebildningen försvagades i perioden före krisen, och under åren 2007–2014 har lönerna ökat på ett sätt som inte är förenligt med produktivitetstillväxten och utvecklingen av de produktivitetsjusterade lönekostnaderna i omvärlden. Det har sedan dess skett en förskjutning tillbaka mot en starkare central koordinering. I augusti 2013 ingick parterna ett långsiktigt avtal, "Pakten för sysselsättning och tillväxt", som har gett en uppbromsning av kostnadsökningarna.

Ska Finland återta konkurrenskraft måste de samlade kostnadsökningarna öka i betydligt lägre takt än i övriga eurozonen och i lägre takt än i andra jämförbara länder. Både Finansdepartementet och Finlands Bank drar emellertid slutsatsen att de samlade löneökningarna 2014–2015 blir 1–1,5 procent och att löneökningstakten kan sedan ytterligare öka 2016.⁸ De avtal som slutits inom ramen för "Pakten för sysselsättning och tillväxt" har hittills inte medfört någon förstärkning av Finlands konkurrenskraft och kan snarast ses som ett försök att bromsa försämringen av konkurrenskraften. Givet löneökningarna och den svaga produktivitetstillväxten har emellertid kostnaderna i Finland samlat ökat snabbare än i viktiga konkurrentländer. *Finlands relativa konkurrenskraft blir inte bättre och fortsätter att försämrats något i förhållande till euroområdet.*⁹

Det är viktigt att poängtera kostnaderna för att avstå från att vidta åtgärder. Kvarstår konkurrensgapet kommer industrisektorn att krympa. Därmed kommer produktivitetstillväxten i Finland i genomsnitt att bli lägre. Då måste också reallöneökningstakten långsiktigt justeras neråt. I ett sådant scenario kommer sysselsättningen inte att växa i en takt som pressar tillbaka arbetslösheten påtagligt och allas reallöner kommer att utvecklas blygsamt. Det skulle också bli ytterst svårt att säkerställa den offentliga ekonomins resurser.

För det andra måste den långsiktiga uthålligheten i offentliga finanser förstärkas och den långsiktiga produktionsförmågan i ekonomin öka genom ett ökat arbetskraftsdeltagande. Det är nödvändigt för att säkra att välfärdsförmåner också framöver kan bidra till att motverka skillnader i välfärd för olika grupper.

Det mest centrala för att uppnå en sådan förstärkning är att öka arbetskraftsdeltagandet. Sysselsättningsgraden i vissa grupper i Finland är betydligt lägre än i flera jämförbara länder, framför allt i något äldre grupper. Kan arbetskraftsdeltagandet förbättras stärks de långsiktiga skatteintäkterna och det långsiktiga utgiftstrycket reduceras. Att fler människor deltar

⁸ Utredningskommittén för inkomst- och kostnadsutvecklingen ("Tukuset") förväntar en ökningstakt av medeltimförtjänstindexen på 1,4 procent 2014 och 1,2 procent 2015 (Talounäkymät ja palkanmuodostus, Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan raportti 13.12.2015).

⁹ Talounäkymät ja palkanmuodostus, Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan raportti 13.1.2015.

på arbetsmarknaden kan också förhindra att det under återhämtningsfasen uppkommer brist på arbetskraft på ett sätt som driver fram löneglidning vid sidan av avtalsförhandlingarna. Ett ökat arbetskraftsdeltagande kan då möjliggöra att sysselsättningen kan öka varaktigt samtidigt som arbetslösheten minskar utan att det medför ett tilltagande kostnadstryck i ekonomin. Därmed är ett ökat arbetskraftsdeltagande nödvändigt för att återta konkurrenskraft. Ett högt deltagande på arbetsmarknaden tenderar också att bidra till en jämnare fördelning av välfärden i samhället.

Det **tredje** huvudspåret är att vidta åtgärder som ökar produktivitetstillväxten i Finland. På lång sikt avgör produktivitetstillväxten utrymmet för reallöneökningar och på kort sikt är en hög produktivitetstillväxt nödvändig för att återta konkurrenskraft och undvika att huvudbördan för anpassningen faller på utrymmet för löneökningar. Ekonomisk forskning och beprövad erfarenhet ger inte några klara eller entydiga recept om vad som höjer produktiviteten på kort och medellång sikt. Hög utbildningsnivå och god kompetens hos medarbetare är viktigt. Investeringar i forskning och utveckling är betydelsefullt. Ett entreprenörsklimat som gör att snabbväxande företag, med hög produktivitet och hög anställningsvilja, har goda förutsättningar, underlättar. Väl fungerande infrastruktur och transportsystem är en tillgång. Ett högt konkurrenstryck även i de delar av ekonomin som inte är utsatta för konkurrens från omvärlden tenderar att underlätta.

På de flesta områden som påverkar långsiktig produktivitet står sig Finland väl. Det förefaller inte finnas några lågt hängande frukter som på medellång sikt kraftigt kan höja produktivetsnivån i Finland. Det finns samtidigt skäl att noga överväga vilka ytterligare åtgärder som kan vara lämpliga. Givet att uppgiften är att förstärka konkurrenskraften är det nödvändigt att förbättringarna av produktivitetstillväxten i Finland överstiger viktiga konkurrentländer såsom Tyskland och Sverige under en betydande tidsperiod.

Är det möjligt att nå en samsyn kring dessa tre huvudinriktningar kan det finnas skäl att överväga om det kan vara lämpligt att vidta åtgärder och använda offentliga medel för att underlätta omställningen i ekonomin och som kan bidra till att arbetslösheten kan pressas tillbaka i snabbare takt än vad som annars skulle ske. Att överväga sådana åtgärder förutsätter att parterna på arbetsmarknaden enats om ett ramverk för lönebildningen som gör att den konkurrensutsatta sektorn utgör ankaret, att steg tagits för att varaktigt höja arbetskraftsdeltagandet och att effektiva åtgärder för att säkra att produktivitetstillväxten förbättras vidtagits. Kan en sådan inriktning på den ekonomiska politiken säkras kan det finnas skäl att t.ex. överväga att vidta temporära åtgärder för att förbättra kostnadsläget i den konkurrensutsatta delen av ekonomin och att underlätta en god sysselsättningsutveckling i hela ekonomin. Vi återkommer till detta i rapportens sista avsnitt.

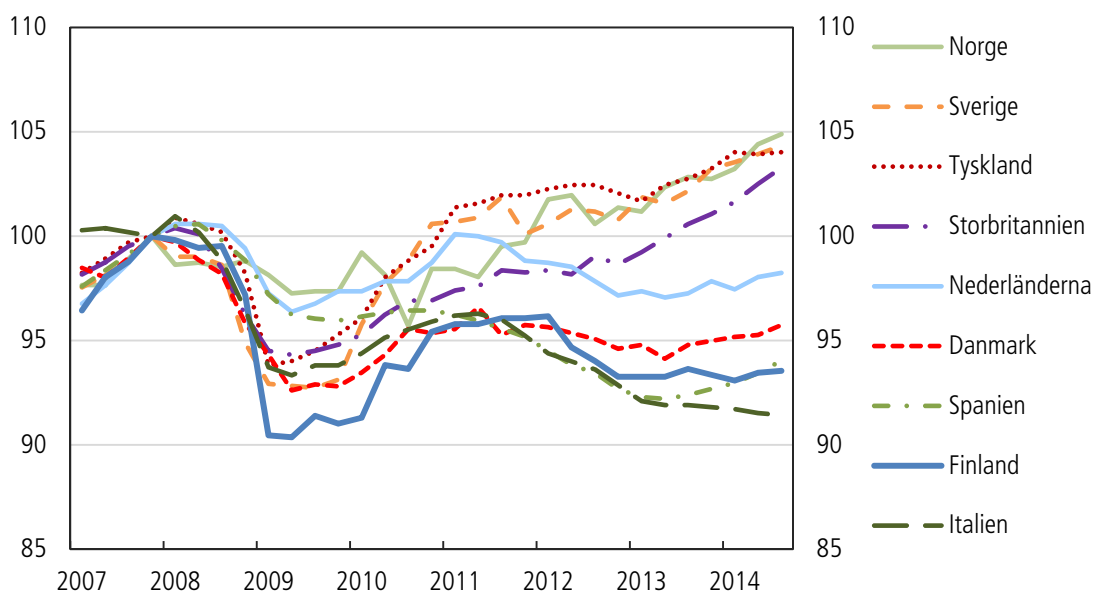
2 DET EKONOMISKA LÄGET EFTER KRISEN OCH PROBLEMBILDEN

Svag tillväxt och försvagad konkurrenskraft

Den ekonomiska utvecklingen i Finland har varit besvärlig de senaste åren och förväntas bli förhållandevis svag de kommande åren. BNP minskade både 2012 och 2013. Såväl Finansdepartementet som Finlands Bank och andra bedömare, t.ex. IMF, OECD och EU-kommissionen, är överens om att tillväxten landar nära noll 2014. För 2015 och 2016 beräknas återhämtningen bli svag ur ett historiskt perspektiv. BNP-tillväxten bedöms landa i intervallet 1–1,5 procent för de respektive åren. Svag internationell efterfrågan, som hämmas ytterligare av bristande konkurrenskraft för exportindustrin, innebär att det är konsumtion och investeringar som ger ett visst stöd för tillväxten. Investeringarna har dock också sjunkit en hel del efter 2008. Det är endast bostadsinvesteringarna som har visat en viss styrka. I en miljö med svag efterfrågan utvecklas också arbetsmarknaden svagt och arbetslösheten förväntas ligga kvar över 8 procent också de kommande åren.

Tillväxten har varit svag sedan krisen 2008 och återhämtningen efter krisen har gått i långsammare tempo än i många andra länder. BNP i Finland har sedan 2008 utvecklats i linje med länder som Italien och Spanien, men betydligt svagare än t.ex. Tyskland och Sverige.¹⁰

Diagram 1 BNP-tillväxten 2007–2014, index 2007Q4=100, säsongrensad



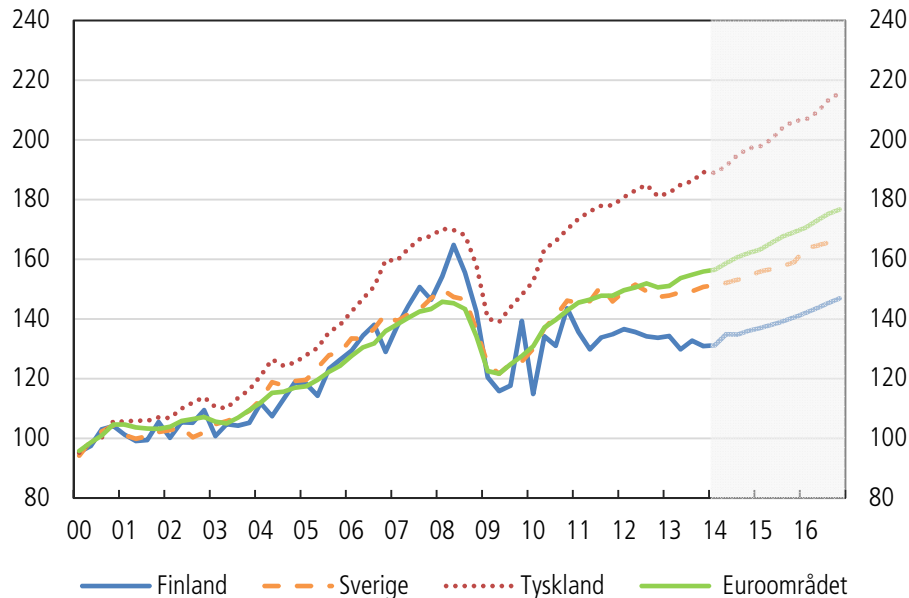
Källor: Eurostat, Finansministeriet.

Den svaga ekonomiska utvecklingen i Finland skiljer sig emellertid ifrån utvecklingen i Spanien, Portugal eller Italien i så motto att krisen i Finland inte beror på att inhemska tillgångspriser har fallit tillbaka, att byggsektorn dämpats av fallande bostadspriser eller att problem inom banksystemet bidragit till en nedgång som drivits av svag kreditgivning. I Finland ligger grunderna till problemet snarare i den konkurrensutsatta delen av ekonomin. Finland är en lite öppen ekonomi där utrikeshandeln traditionellt har utgjort motorn i ekonomin. Det hade ur det perspektivet varit rimligt att den ekonomiska utvecklingen i Finland skulle följa det mönster som t.ex. Sverige och Tyskland uppvisat, med en kraftig

¹⁰ IMF (2014), Finland, Country report 14/139, s 4.

nedgång av den ekonomiska aktiviteten när världshandeln stannade upp 2008 och därefter en återhämtning för tillverkningsindustrin och exporten. Så har emellertid inte blivit fallet, utan exporten har utvecklats betydligt sämre än i andra jämförbara länder.¹¹ I Finland har exporten utvecklats sidledes sedan 2010, medan såväl Euroområdet, Tyskland som Sverige sett en tydlig återhämtning inom exportsektorn.

Diagram 2 Export av varor och tjänster 2000–2016, volym 2000=100, säsongrensad



Källor: Eurostat, Finansministeriet.

En del av den svagare utvecklingen av BNP i Finland kan förklaras av de särskilda svårigheterna i telekommunikationssektorn och pappersindustrin under senare år. I dessa sektorer har det skett en förhållandevis kraftig nedgång som pågått under en längre tidsperiod och det förefaller inte heller ha skett en återhämtning trots att världsekonomin i övrigt har återhämtat sig.¹²

Problemen i dessa sektorer, som varit likartad i andra länder, spelar större roll för Finland än för andra jämförbara länder. Elektronikindustrin och pappersindustrin har historiskt svarat för ca 20 procentenheter vardera av förädlingsvärdet inom industrin. Efter krisen har dessa siffror halverats och det finns inte några starka skäl att tro att den utvecklingen reverseras.¹³ Exportutvecklingen i Sverige och Finland är relativt likartad om man ser till ekonomin exklusive telekommunikationssektorn och pappersindustrin.¹⁴

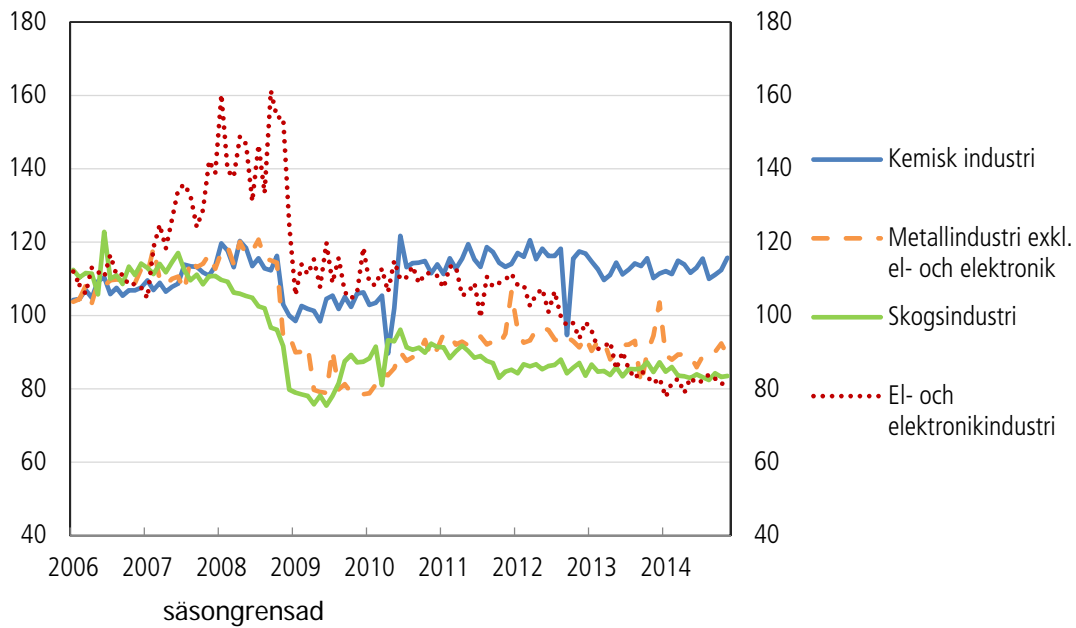
¹¹ Ministry of Finance (2014), Economic Survey, Autumn 2014, s 38.

¹² Finlands Bank (2014), Economic Outlook, Bulletin 3, s 10.

¹³ Ministry of Finance (2014), Economic Survey, Autumn 2014, s 54.

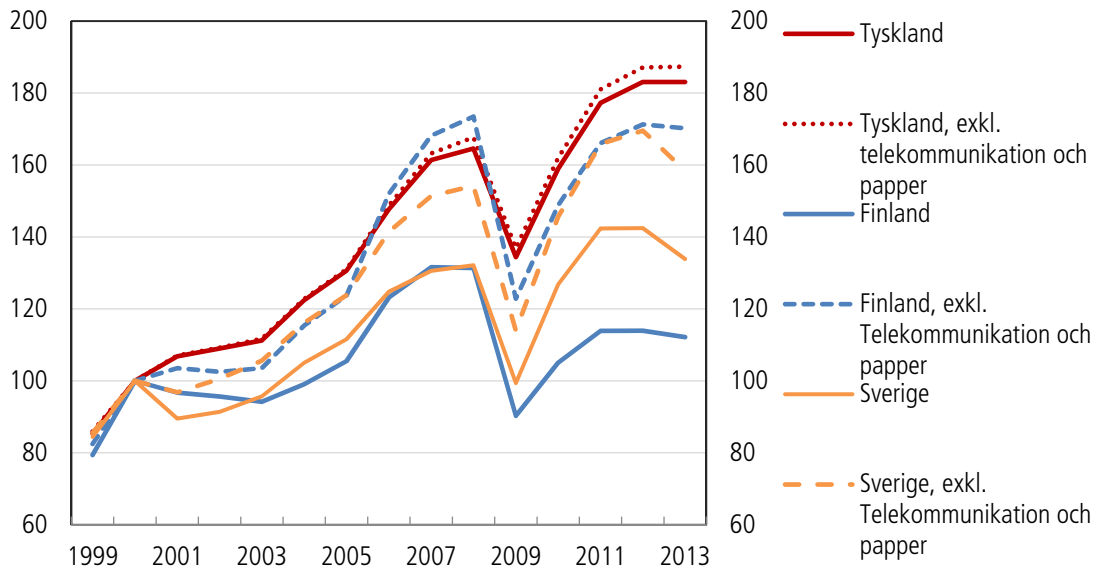
¹⁴ Finlands Bank (2014), Economic Outlook, Bulletin 3, s 24.

Diagram 3 Volymindex för industriproduktionen 2006–2014, index 2010=100,



Källor: Statistikcentralen, Finlands Bank.

Diagram 4 IKT-sektorns och skogsektorns relativa betydelse i Finlands konkurrentländers export, 1999–2013, 2000=100



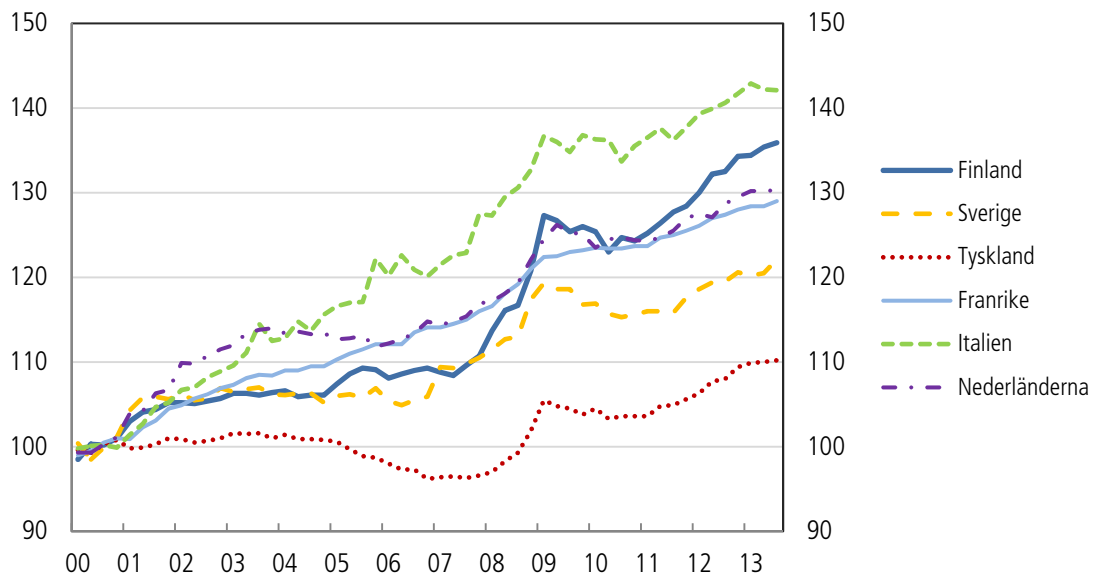
Källor: Eurostat, Finlands Bank.

Även om orsakerna till strukturproblemen i Finland inte i första hand går att finna i inhemska systemproblem går det inte att komma runt att konkurrenskraften för Finland har försämrats kraftigt under senare år i förhållande till jämförbara länder.

En förklaring till den besvärliga utvecklingen, vid sidan av de sektorsspecifika problemen inom telekommunikation och pappersindustrin, är att kostnadsutvecklingen har varit ogynnsam för Finland. Lönekostnaderna justerat för produktivitet har stigit betydligt

snabbare i Finland än i jämförbara länder.¹⁵ Den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD:s beräkningar ger vid handen att lönekostnaderna justerat för skillnader i produktivitet ger Finland en kostnadsnackdel i förhållande till länder som Tyskland och Sverige som påminner om länder som Italien och Frankrike. Enligt OECD ligger Finland ca 25 procentenheter högre än Tyskland och strax över 10 procentenheter högre än Sverige, om man jämför med läget 2000. I IMF:s jämförelser av enhetsarbetskraftskostanden ligger Finland ca 20 procentenheter högre än Tyskland och ca 10 procentenheter högre än Sverige, igen med 2000 som jämförelseobjekt.¹⁶ Finansdepartementets jämförelser av enhetsarbetskraftskostnaden ger vid handen att Finland kostnadsläget är ca 15 procentenheter högre än Tyskland och att skillnaden till Sverige ligger något lägre (Finansdepartementet använder 2005 som startår)¹⁷. Det är förstås komplicerat att jämföra kostnadsläget mellan olika länder och det finns en rad olika mått som kan användas. Vår slutsats är ändå att det inte råder något tvivel om att konkurrenskraften försämrats kraftigt från och med 2007 och under krisen och att skillnaden mot andra länder nu är betydande.

Diagram 5 Enhetsarbetskostnad (Arbetskostnad justerad för produktivitet) i egen valuta 2000–2013, index 2000=100



Källa: OECD.

Utvecklingen i Finland förefaller avvika särskilt i förhållande till jämförbara länder under de första åren efter krisen 2008. Det sker då en snabb minskning av produktiviteten, samtidigt som det inte sker en motsvarande förändring av löneökningstakten.¹⁸ Löneökningarna 2008–2010 var i sig inte anmärkningsvärt höga, men eftersom produktiviteten föll kraftigt steg kostnaderna. Att arbetsmarknadens parter har haft svårt att anpassa sig till en lägre produktivitetstillväxt kan bero på att det inledningsvis var svårt att avgöra om chockerna mot ekonomin i huvudsak var tillfälliga förändringar av efterfrågan i världsekonomin eller om det skett strukturella försämringar i ekonomin. Det är rimligt att anta att insikten om att problemen snarare har strukturella orsaker gradvis vuxit fram.

¹⁵ OECD (2014), Finland, OECD Economic Surveys, s 10.

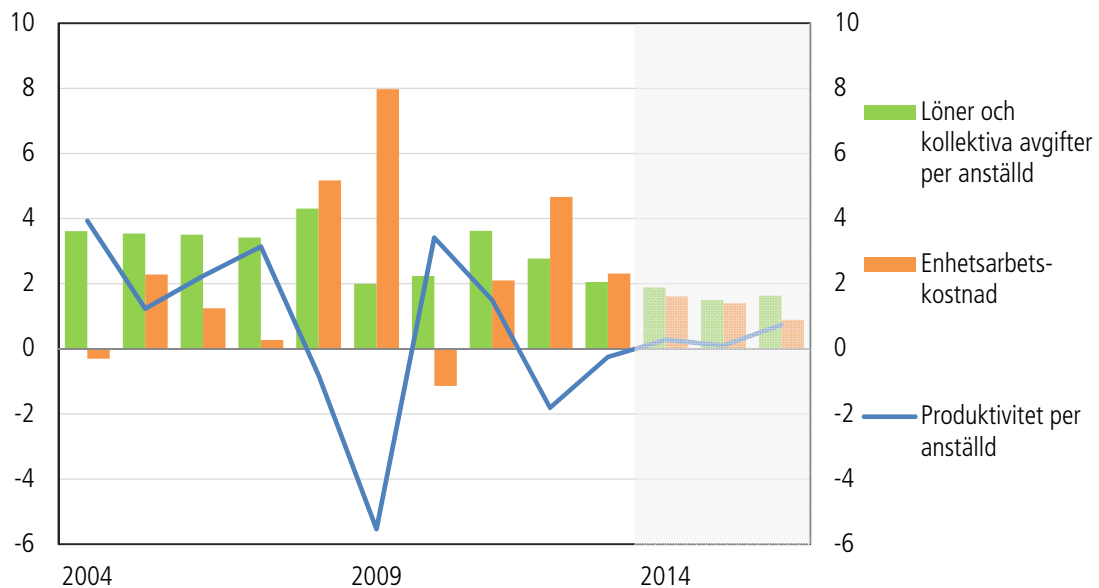
¹⁶ IMF (2014), Finland, Country report, 14/139, s 7.

¹⁷ Ministry of Finance (2014), Economic Survey, Autumn 2014, s 38.

¹⁸ Finland's Bank (2014), Economic Outlook, Bulletin 3, s 30.

Det är dock bekymmersamt att löneökningstakten efter 2010 fortsatte att ligga på en nivå som inte står i proportion till produktiviteten. Det kan tala för att det föreligger strukturella problem i lönebildningen. Det har skett en påtaglig uppbromsning i löneökningstakten under den innevarande perioden och det är centralt att säkra att denna lönemoderation blir bestående och förstärks också under en längre period med ekonomisk återhämtning och fallande arbetslöshet.

Diagram 6 Enhetsarbetskostnad, löner och kollektiva avgifter per anställd och produktivitet 2004–2016



Källa: Finlands Bank.

Att nedgången inom telekommunikations- och pappersindustrin försvagar produktiviteten är inte förvånande, eftersom dessa är sektorer som är högteknologiska, kapitalintensiva och som investerat kraftigt i forskning och utveckling. Det är emellertid centralt att påpeka att den varaktiga produktiviteten kan förväntas bli lägre, givet att dessa sektorer kommer att spela en mindre roll i framtiden och att det inte förefaller ske en återhämtning i sektorer som kan förväntas bidra i samma utsträckning till produktivitetstillväxten. Flertalet ekonomiska bedömare räknar också med att produktivitetstillväxten förblir svag de kommande åren och i ett medelfristigt perspektiv.¹⁹

Den samlade tillväxten av produktionsförmågan bedöms bli svag under åren framöver. EU-kommissionen och IMF bedömer att BNP i Finland endast kan växa med i genomsnitt 0,5 procent per år.²⁰ Det kan jämföras med att den genomsnittliga tillväxten decenniet före krisen, 1997–2007, låg på 2,7 procent per år.²¹ Flera faktorer bidrar till en svagare utveckling av potentiell tillväxt vid sidan av de strukturella problemen inom vissa industrisektorer. Under krisåren har investeringarna i den privata sektorn utvecklats svagt, vilket innebär att kapitalstocken inte vuxit i samma takt som under tidigare decennier. Från att investeringarna

¹⁹ Ministry of Finance (2014), Economic Survey, Autumn 2014, s 17.

²⁰ IMF (2014), Finland, Country report, 14/139, s 5.

²¹ IMF (2014), Finland, Country report, 14/139, s 5.

som andel av BNP traditionellt legat väl över 20 procent har de efter krisen endast legat på ca 20 procent av BNP.²²

Det har också skett en påtaglig nedgång av investeringar i forskning och utveckling.²³ Det är också rimligt att anta att servicesektorn kommer att spela en större roll i relativa termer än vad som varit fallet historiskt och produktivitetstillväxten tenderar att vara påtagligt lägre inom områden med högt arbetsinnehåll, mindre kapitalstock och mer begränsade möjligheter till tekniska framsteg.

Därutöver förväntas arbetsinsatsen, dvs. antalet arbetade timmar inte växa påtagligt framöver.

Det är viktigt att inse att den långsiktiga ökningstakten för potentiell tillväxt – alltså den resursbaserade tillväxttakten av BNP som kan förväntas oavsett konjunkturella svängningar – sätter gränserna för hur mycket löner och konsumtion kan öka. Lönernas andel av nationalinkomsten ligger för närvarande på 62 procent, vilket är något högre än det historiska genomsnittet på något under 60 procent. Det gör det orimligt att anta att löneandelen kan öka ytterligare.²⁴ En långsiktig uthållig tillväxt på 0,5 procent betyder att inkomsterna och välfärden de närmaste 10 åren endast kan öka med ca 5 procent. Hade den potentiella tillväxten istället legat på t.ex. 2,7 procent per år hade en inkomstökning på 25 procent eller 5 gånger så mycket varit möjligt. Det är alltså centralt att långsiktigt öka den potentiella tillväxten. I någon mån kan utvecklingen förstås avspegla en mer permanent strukturell förändring mot en mindre industri och större tjänstesektor. Detta kan medföra en permanent lägre kapitalintensitet, som i och för sig kan tillåta att lönernas andel av BNP ökar utan att lönsamheten blir för dålig. Hur som helst är det avgörande att lönernas och inkomsternas utvecklingstakt anpassas till den potentiella tillväxttakten.

Ett arbetsutbud som inte täcker välfärdsstatens finansieringsbehov

En vinnande samhällsmodell

Vid sidan av konkurrenskraftsproblemen har det vuxit fram ett strukturellt problem med finansieringen av den finska välfärdsstatens offentliga utgifter. Den nordiska välfärdsstaten bygger på en kombination av en öppen marknadsekonomi och en offentligt finansierad välfärdssektor. Denna samhällsmodell kan utan tvekan betraktas som det kalla krigets stora vinnare. De nordiska länderna har gång efter gång placerats på medaljplatserna i internationella jämförelser av ekonomisk prestation och mänskligt välbefinnande. Den nordiska modellen har i ökande grad även hyllats av internationella observatörer och tidskrifter som Financial Times och The Economist. I motsats till det kalla krigets tid då "kapitalism" och "socialism" betraktades som ömsesidigt exklusiva och fientliga alternativ, finns det nu en ganska generellt accepterad insikt om att de nordiska välfärdsinstitutionerna och en effektiv marknadsekonomi understödjer varandra. När det finns en grundläggande trygghet i ekonomin, är medborgarna beredda att delta i en flexibel och dynamisk marknadsekonomi som också fullt ut deltar i den internationella arbetsfördelningen. I bästa fall blir resultatet ett riktigt win-win: marknadsekonomi genererar ett bra ekonomiskt välbefinnande i genomsnitt, medan välfärdsinstitutionerna sprider på riskerna och ser till att även de som inte lyckas

²² Ministry of Finance (2014), Economic Survey, Autumn 2014, s 47.

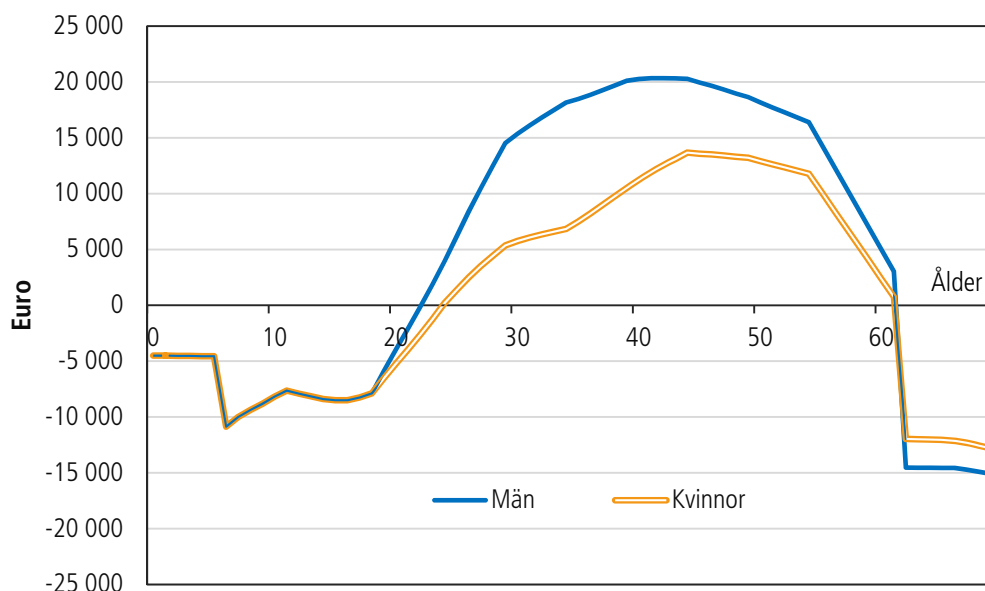
²³ Ministry of Finance (2014), Economic Survey, Autumn 2014, s 49.

²⁴ Ministry of Finance (2014), Economic Survey, Autumn 2014, s 60.

erhålla rimliga löneinkomster kan upprätthålla en anständig levnadsstandard. Den nordiska modellen är helt enkelt ett väldigt klokt sätt att hantera globaliseringen.

Alla de nordiska välfärdsstaterna är dock i dag under ekonomiskt tryck, eftersom befolkningens åldersstruktur håller på att förändras. Den offentliga ekonomin påverkas starkt olika av personer i olika åldrar. Barndomen och ungdomen vällar offentligeconomiska kostnader i form av daghem, skola och högre studier. En person som deltar i arbetslivet bidrar däremot till den offentliga kassan genom att betala skatt och pensionsavgifter. När man blir pensionerad och slutar att jobba, blir man så småningom igen en nettokonsument av offentligt finansierade tjänster och överföringar samtidigt som man inte deltar i att producera förädlingsvärde, vilket är en väsentlig skattebas. I synnerhet innebär en persons sista levnadsår en tung belastning för de offentliga finanserna. Diagram 7 förtydligar detta för Finland.

Diagram 7 Den offentligfinansiella nettokostnaden av en individ enligt ålder för inrikes födda, år 2010, estimerad från datamaterial från 1995-2012.



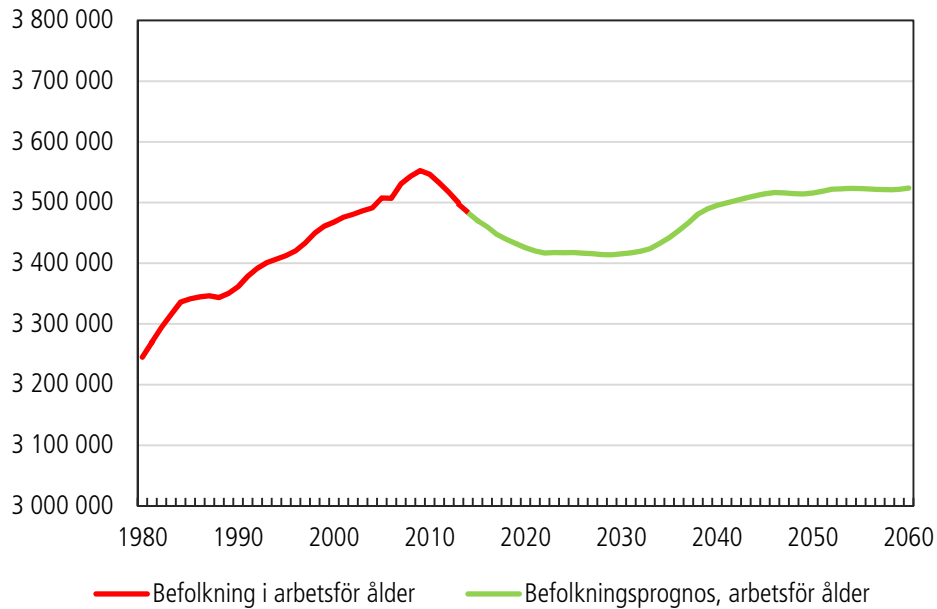
Källa: Sarvimäki, VATT 2014.

Åldersstrukturen utmanar välfärdsstatens finansiering

Av samma anledning påverkas de offentliga finanserna hårt av att ålderspyramiden ändrar form. Välfärdsinsatserna har mestadels inrättats under en tid då de ekonomiska förutsättningarna för större offentliga insatser var exceptionellt goda, eftersom åldersstrukturen var gynnsam. Det finns i de flesta rika ländernas ekonomiska historia ett tydligt mönster där först dödligheten och sedan fertiliteten avtar – så att man lever längre samtidigt som familjerna blir mindre. Typiskt har också varit att just årtionden efter andra världskriget kännetecknades av flera exceptionellt stora kohorter. Detta mönster har inneburit att tidsåldern efter andra världskriget tillät en energisk uppbyggnad av offentligt finansierade välfärdstjänster och socialförsäkringar. Arbetskraften ökade stadigt, vilket gjorde att det fanns ett ständigt reformutrymme när de nya årskullarna av skattebetalare var större än de tidigare, och produktiviteten främjades av nya investeringar. Samtidigt var andelen äldre medborgare fortfarande måttlig i förhållande till vad vi under 2010- och 2020-talen kommer att uppleva.

Ungefär runt år 2009 kom dock en brytpunkt vid vilken antalet finländare i arbetsför började krympa (se Diagram 8). Detta medför en försvagning av de offentliga finanserna under 2010- och 2020-talen och även en trendmässigt lägre ekonomisk tillväxt, eftersom arbetsinsatsen knappast kan förväntas växa.

Diagram 8 Antalet individer i arbetsför ålder (15-64), utfall och prognos 1980–2060

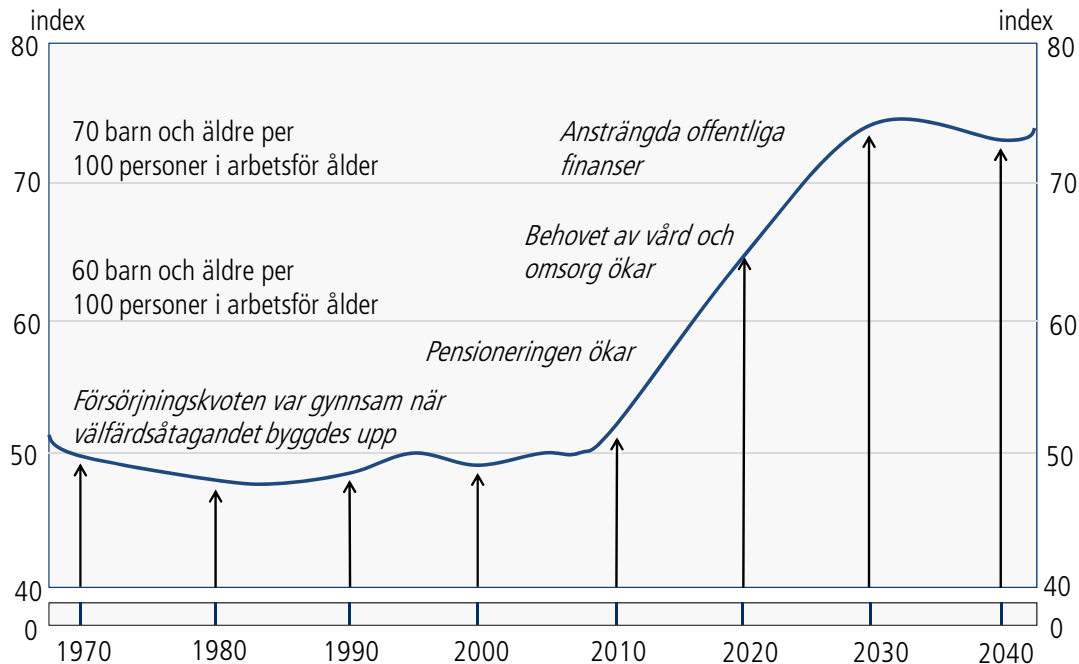


Källa: VATT.

Ett sätt att mäta den offentligfinansiella påfrestningen är den så kallade försörjningskvoten, d.v.s. antalet unga och äldre dividerat med antalet personer i arbetsför ålder. Försörjningskvoten ökar eller kommer att öka i de flesta länder som är jämförbara med Finland, men i Finland inträffar denna strukturomvandling jämförelsevis tidig och brant (se Diagram 9).

Åldersstrukturen är alltså en viktig bidragande orsak till att Finlands offentliga finanser har osäkra utsikter.

Diagram 9 Försörjningskvot (antalet barn och äldre per 100 individer i arbetsför ålder)



Källa: Finansministeriet.

Produktivitetstillväxten löser inte problemet

Ändå är detta en fråga som förbryllar många. Hur kan det uppstå en brist på offentliga resurser nu, när vår allmänna levnadsstandard är betydligt högre än på 1960- och 1970-talet då många av våra välfärdsinstitutioner inrättades? Hur kan vi plötsligt inte ha "råd" med vård, skola och omsorg när vi annars är betydligt rikare än på 1950-talet eller 1970-talet? Har vi blivit girigare och mindre villiga att betala det offentliga åtagandet?

Svaret består av insikten att åldrandet i grund och botten skapar ett fördelningsproblem mellan olika åldersklasser. Att den allmänna levnadsstandarden ökar i och med att produktiviteten blir högre i näringslivet, underlättar inte problemet. I en marknadsekonomi kommer den högre produktiviteten fullt ut att avspeglas i högre reallöner. Detta är inte bara någon teoretisk modell, utan ett starkt förankrat stiliserat faktum: arbetsproduktiviteten och reallönen ökar hand i hand på lång sikt.²⁵ En normalt fungerande arbetsmarknad kan inte heller vara förenlig med några systematiskt växande lönegap mellan sektorer. Därför kommer dessa löneökningar även dem som är anställda i den offentliga sektorn till godo. Den offentliga sektorns utgifter består i Finlands fall till drygt 60 procent av arbetskostnader. Därför leder en produktivitetssökning trendmässigt till en motsvarande ökning av statens och kommunernas kostnader.

Även den delen av offentliga utgifter som inte består av arbetskostnader kommer därutöver att drivas uppåt av produktivitetssökningen. De offentliga utgifter som inte handlar om arbetskostnader består mestadels av socialt betingade överföringar. För dessa är det förstas en naturlig utgångspunkt i ett nordiskt land att de också skrivs upp i takt med att lönerna

²⁵ Detta är kanske lättast att intuitivt förstå utifrån att företagen konkurrerar om arbetskraft. Om ett företag systematiskt belönade sina medarbetare med löner som underskrider deras produktivitet, skulle det förstås bli attraktivt för andra företag att locka dessa medarbetare till sig med högre lönebud, vilket på sikt driver upp lönen till produktivitetsnivån. Därutöver är de nordiska fackförbunden förstas ganska måna om att utmäta produktivitetstillväxten till sina medlemmar i form av kollektivt avtalade lönejusteringar.

ökar. Sociala transfereringar, som barnbidrag eller grundpension, kommer på lång sikt att rö sig i takt med löntagarnas reallöneutveckling.

Om det går att förbättra produktiviteten hos den offentliga sektorn, är läget förstås annorlunda. En ökning av arbetsproduktiviteten hos den offentliga sektorns ger en direkt och tydlig effekt på hållbarhetsgapet. Enligt Finansdepartementets kalkyler skulle en ökning av produktiviteten med 0,25 procent per år i offentlig produktion minska hållbarhetsgapet med 0,75 procent av BNP.²⁶ Det är dock inte lätt att öka produktiviteten i den offentliga sektorn.

Finlands offentliga finanser har förstås påverkats av de allvarliga problemen i världsekonomin som beskrevs ovan. Hållbarhetsproblemet i de offentliga finanserna förorsakas dock till största del av den stora demografiska omvandlingen. *Problemet lindras när ekonomin återhämtar sig men försvinner inte.* Den åldrande befolkningen innebär att de offentliga finanserna försvagas något varje år under detta och nästa årtionde, även om konjunkturläget är balanserat och om Riksdagen inte godtar ny lagstiftning som ökar de offentliga åtagandena.

Finland behöver högre sysselsättning

Det ökande underskottet i offentliga finanser kan i princip hanteras med fyra olika angreppssätt: 1) högre skatter, 2) minskade utgifter, 3) ökad skuldsättning, och 4) högre sysselsättning. Högre skatter bedöms inte vara en framkomlig väg. Skatteintaget är redan nu ganska högt i Finland, och ur en effektivitetssynvinkel skulle man främst vilja sänka skatten på arbetet. De skatter som enligt forskningen inte skadar sysselsättning och företagandet – först och främst fastighetsskatten – verkar dessutom vara politiskt impopulära. I någon mån kan man fundera på att avveckla diverse skatteavdrag, men högre skatter kan knappast vara den främsta lösningen på Finlands problem.

Den andra lösningen, ett minskat offentligt åtagande är principiellt möjligt, men inte heller särskilt realistiskt. Den finska allmänheten har höga ambitioner för vård, skola, utbildning och infrastruktur och det är osannolikt att man skulle vilja pruta på dessa. Dessutom verkar den spända internationella situationen snarast tala för ökade försvarsutgifter.

Den tredje "lösningen", ökad skuldsättning skulle vi starkt avråda mot. Finland är på väg mot en framtid med osäkra tillväxtutsikter och även i bästa fall en endast svagt växande eller stagnerande arbetskraft. I en osäker global ekonomi skulle det vara ytterst riskabelt och ansvarslöst att låta den offentliga skuldsättningen öka markant. Dessutom skulle detta snart strida mot Europeiska Unionens och euro-områdets regelverk.

Detta lämnar den fjärde lösningen, ökningen av arbetskraftsdeltagande och sysselsättning. I detta avseende avviker Finland negativt från de övriga nordiska länderna. I själva verket skulle hållbarhetsunderskottet i Finlands offentliga finanser stort sett försvinna om det gick att öka arbetskraftsdeltagandet till en nivå som motsvarar det nordiska genomsnittet.

Av samma anledning kan man dock optimistiskt se ett betydande utrymme för förbättringar. Vi konstaterade i introduktionsavsnittet att det inte fanns några "långt hängande frukter" i hur det finska samhället och ekonomin i allmänhet fungerar. Finland har en väl fungerande marknadsekonomi och uppvisar generellt första klassens samhällsinstitutioner med låg

²⁶ Julkisen talouden kestävyys ja rakenneuudistukset, 2013, s 18, taulukko 4.

korruption, hög tillit mellan medborgare och en fungerande infrastruktur. Det är därför svårt att peka ut någon uppenbar reform av ekonomins grundläggande spelregler.

Samma gäller dock inte för arbetsmarknad och sysselsättning. Här finns det ett uppenbart och nästan "skrikande" gap gentemot resten av Norden. Om det går för Danmark, Sverige och Norge att upprätthålla en högre sysselsättningsgrad, varför skulle det inte lyckas för Finland? Det finska folket är ju knappast mindre flitig eller mindre friskt än vad de nordiska grannländerna är.

Var finns den outnyttjade sysselsättningsreserven?

Eftersom Finlands problem har att göra med en ogynnsam kvot mellan de som arbetar och de som inte arbetar, kan problemet lindras och åtgärdas med alla reformer som påverkar detta förhållande. Det gäller alltså att öka antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar i ekonomin. Antalet arbetade timmar beror trendmässigt på hur många individer det finns i arbetsför ålder, hur stor andel av dem som deltar på arbetsmarknaden, hur många av de sistnämnda som inte är arbetslösa, och, till sist, hur många timmar som en genomsnittlig sysselsatt arbetar²⁷:

$$\text{Arbetade timmar} = \text{Befolkning i arbetsför ålder} \times \text{Arbetskraftsdeltagandet} \times (1 - \text{strukturell arbetslöshet}) \times \text{Genomsnittlig arbetstid.}$$

Alla dessa faktorer kan i någon grad påverkas, men vi menar att den största potentialen finns i arbetskraftsdeltagandet. Även befolkningen kan dock i någon mån ökas genom arbetskraftsinvandring.

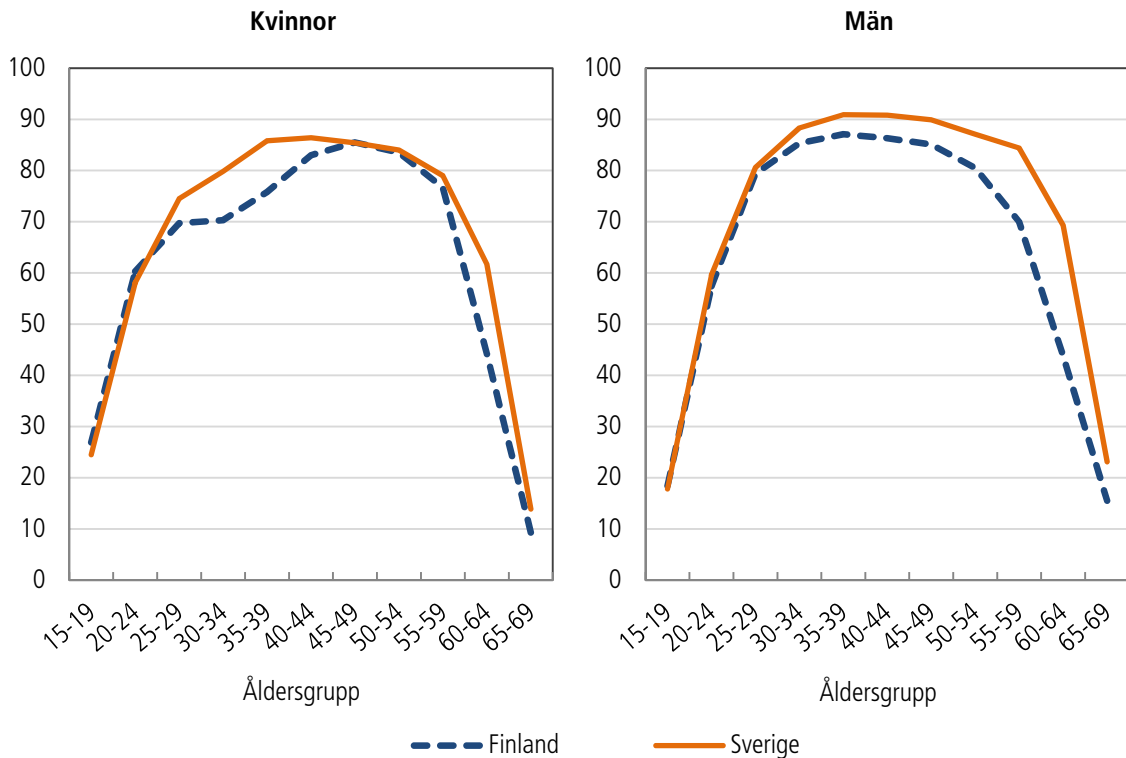
Det är förstås också bra om arbetslösheten på ett bestående sätt kan sänkas med lämpliga strukturreformer, men detta är inte lätt och de reformerna är ofta ganska kontroversiella. Genomsnittlig arbetstid är i ett fritt samhälle inte en variabel som de politiska beslutsfattarna direkt kan styra. Det finns snarast en långfristig trend mot en lägre årlig arbetstid, och det vore redan en bra prestation om det gick att avbryta nedgången. Därför tycker vi att det finns störst potential i de två förstnämnda faktorerna.

Den allra största outnyttjade resursen finns i hur den finska arbetsmarknaden lyckas med att sysselsätta individer som närmar sig pensionsåldern. Diagram 10 visar sysselsättningsgraden i olika åldersgrupper, här för jämförelsens skull både för Finland och Sverige. Avståndet mellan de två kurvorna blir häpnadsväckande stor i åldersgrupper över 55.

Finska män börjar i genomsnitt lämna arbetsmarknaden redan vid 55 års ålder, medan ca 70 procent av svenska män fortsätter att jobba mellan 60 och 64. Grovt sett kan ytan mellan Sveriges och Finlands kurvor tolkas som ett mått på hur mycket sysselsättning det än så länge "saknas" i Finland. Gapet gentemot Sverige är betydande, trots att utvecklingen har på sistone varit något uppmuntrande, så att sysselsättningsgraden bland äldre grupper har ökat mer än förväntat.

²⁷ Här ska alla dessa faktorer tolkas som trendmässiga, alltså vad de på sikt blir när man bortser från konjunkturell variation.

Diagram 10 Sysselsättningsgrad efter åldersgrupp 2013, Finland och Sverige



Källor: Eurostat, VATT.

Samma figur tyder på en annan skillnad. Finska kvinnor i fertil ålder arbetar i betydligt lägre grad än svenska kvinnor i fertil ålder. Jämfört med skillnaden i sysselsättningsgrad bland personer över 55 år är detta gap mellan kurvorna kvantitativt av något mindre betydelse. Forskningen antyder dock att kvinnornas längre, föräldrelaterad frånvaro från arbetsmarknaden kan ha ganska långfristiga effekter på kvinnor förvärvsarbete. Ekonometriska studier från flera länder visar att en kvinnas lön påverkas negativt av en längre frånvaro, och att denna negativa effekt på kvinnans lön och befordran kan bestå även flera år efter återkomsten till arbetsmarknaden. Det är därför också viktigt att reformera föräldraskapsrelaterade försäkringar och transfereringar så att även finska kvinnor kan etablera ett mer robust förhållande till arbetsmarknaden.

Arbetskraftsdeltagandet bland äldre och kvinnor förefaller därför vara två viktiga reformfronter som de politiska beslutsfattarna och arbetsmarknadens parter bör jobba med under de kommande åren.

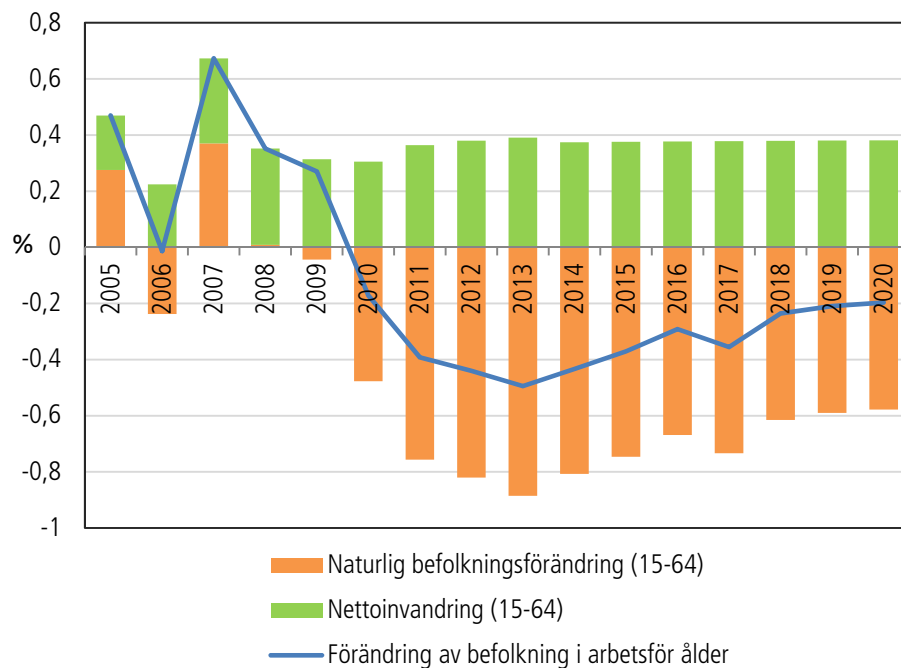
Därutöver finns det en tredje bristfälligt utnyttjad resurs och reforminriktning som hittills spelat en mindre roll för Finland än för övriga Norden. Det handlar om arbetskraftsinvandring, som direkt kan motverka försämringen av försörjningskvoten. Denna resurs har i Finland utnyttjats i betydligt lägre grad än i de nordiska grannländerna Danmark, Norge och Sverige. T.ex. i Sverige förväntas sysselsättningstillväxten på knappt 300 000 personer mellan 2010 och 2015 till nästan hälften bestå av ökad sysselsättning för utrikes födda.²⁸ En färsk uppgift från Sveriges Statistiska Centralbyrå (SCB) ger vid handen att sysselsättningen ökade med 81 000 personer från november 2013 till november 2014, och att 66 000 av den

²⁸ Se Konjunkturläget dec 2014, med data från www.konj.se se Konjunkturläget dec 2014, med data från www.konj.se

ökningen bestod av utrikes födda. I Norge har invandringsflödet på senare år svarat för t.o.m. 80 % av sysselsättningstillväxten.

Arbetskraftsinvandringen har alltså blivit en vital del av de nordiska ländernas ekonomiska tillväxt. Utvecklingen har förstås gått i en likadan riktning även i Finland. Nedgången i befolkningen i arbetsför ålder hade varit betydligt brantare om den inte hade balanserats av ett inflöde på ca 12–14 tusen invandrare i arbetsför ålder per år, se Diagram 11. Även för Finland har invandrarnas sysselsättning spelat en väldigt viktig roll på 2000-talet. En färsk rapport om invandring visar att invandrarnas sysselsättning har ökat med ca 80 000 individer från och med 2000, samtidigt som sysselsättningen för inrikes födda i stort sett stagnerat.²⁹

Diagram 11 Antalet personer i arbetsför ålder 2005–2020, årlig procentuell förändring



Källa: VATT 2014.

Arbetskraftsinvandringen har i alla de nordiska länderna varit en kontroversiell fråga, och vi ska i reformavsnittet nedan föreslå några sätt att gå tillväga i detta avseende.

Sammanfattningsvis menar vi alltså att den viktigaste reformpotentialen finns hos de äldres, kvinnornas och invandrarnas sysselsättning. Vi ska i avsnitt 3 nedan skissera några mer detaljerade förslag på reformer som genom en högre sysselsättning skulle säkerställa finansieringen av den finska välfärdsstaten.

Det är förstås upp till väljarna och politikerna i varje land att bestämma de specifika åtgärder som ska användas för att öka sysselsättningen. Det är inte heller vårt uppdrag att föreskriva någon specifik lista av åtgärder som i Finland "bör" vidtas. *Vikten av att öka arbetskraften, arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen kan dock inte betonas nog.* Finland kommer inte att kunna bibehålla sina välfärdsåtaganden om sysselsättningsgraden inte avsevärt ökar, gärna med ca 5 procentenheter. Den nordiska välfärdsstaten är helt enkelt inte förenlig med

²⁹ Se Pekka Myrskylä & Topias Pyykkönen, *Tulevaisuuden tekijät*, EVA 2015. Här statistikförs sysselsatta enligt modersmål, men skillnaden mot att skilja mellan inrikes och utrikes födda lär vara liten.

en låg sysselsättningsgrad. Om landet inte lyckas med detta, måste det fundera på sina fundamentala offentliga åtaganden.

De åtgärder som behövs för att säkerställa en hög sysselsättningsgrad är inte alltid politiskt bekväma för alla politiska partier eller arbetsmarknadens parter. En tydlig arbetslinje är dock det bästa – och i själva verket enda – sättet att säkerställa den nordiska välfärdsstatens överlevnad. Den är också fullständig förenlig med Finlands nationella värderingar. Finländare sätter stort värde på att alla gör rätt för sig, samtidigt som att alla gemensamt ska se till att även samhällets svagare tas hand om. En hög sysselsättning är det ekonomisk-politiska sättet att uttrycka detta värdegrund, så att individens ekonomiska rättigheter balanseras mot att alla som kan arbeta också gör en arbetsinsats och därmed bidrar till att upprätthålla välfärdsstatens finanser.

3 EN STRATEGI FÖR ATT TA FINLAND UT UR KRISEN

3.1 Konkurrenskraft och lönebildning

Det kommer att krävas betydande ansträngningar för att Finland ska återta den konkurrenskraft som gått förlorad efter krisen. För att det ska vara möjligt är det nödvändigt att den ekonomiska utvecklingen i Finland är bättre än i andra länder, såsom t.ex. Tyskland och Sverige, samtidigt som kostnaderna ökar i långsammare takt. Det kommer ställa betydande krav på en väl fungerande lönebildning och ansvarsfulla parter på arbetsmarknaden.

Det är också en utmaning för den ekonomiska politiken under de kommande åren. Det är nödvändigt att vidta åtgärder för att arbetskraftsdeltagandet ska öka framöver. Det finns också skäl att pröva olika politiska reformer som kan bidra till att produktivitetstillväxten i Finland förstärks.

Denna rapport innehåller inte en lista på enkla åtgärder som snabbt kan förbättra situationen. Det finns inte några sådana, magiska, politiska förslag som snabbt kan förändra situation. För Finland handlar det snarare om en rad strategiska – och möjligen besvärliga – beslut som sammantaget och över tiden kan förbättra situationen.

Vi försöker beskriva en samlad strategi. En bättre fungerande arbetsmarknad genom en förstärkning av den centrala normeringen på arbetsmarknaden, en rad förslag för att öka arbetskraftsdeltagandet, samt åtgärder som höjer produktiviteten. Samlat kan en sådan politik också förstärka den potentiella tillväxten och förstärka de offentliga finansernas uthållighet. Inom ramen för en samlad strategi skulle den också möjliggöra för finanspolitiska åtgärder som underlättar under omställningsperioden och stöttar arbetsmarknaden under en period av svag global efterfrågan.

En långsiktigt hållbar inriktning på lönebildningen måste säkras. Historiskt har parterna i Finland haft en förmåga att ta samhällsekonomiskt ansvar när landet stått inför utmaningar. Parterna i Finland har, som i övriga Norden, visat på förmåga att kompromissa och hitta pragmatiska lösningar inom ramen för en modell baserad på kollektivavtal och breda fackliga organisationer som tar ansvar för inte bara löner, utan också sysselsättning och arbetslöshet.

I en liten öppen ekonomi, som är en del av en gemensam valuta, är löneökningstakten och produktiviteten avgörande för utvecklingen i de konkurrensutsatta delarna av ekonomin. Det är omöjligt att återställa konkurrenskraften genom penning- och valutapolitiken. Ska sysselsättningen i exportindustrin säkras måste normen i lönebildningen anpassas till de krav som konkurrenskraften i förhållande till euroområdet och omvärlden ställer. Om sysselsättningen i exportindustrin i stället skulle tillåtas minska kommer det medföra att utrymmet för generella löneökningar gradvis försvagas eftersom den del av ekonomin med högst förmåga att bära goda reallöneökningar då minskar.

Vår uppfattning är att den nationellt samordnade normbildningen för lönebildningen måste stärkas. Det vore en betydande fördel om det skulle kunna komma till stånd ett samarbete mellan parterna på arbetsmarknaden som mynnar ut i en samsyn om att den konkurrensutsatta sektorn ska utgöra ankaret för lönebildningen och om en process för lönebildningen som säkrar att så blir fallet.

För att återta konkurrenskraft är det nödvändigt med en bred samsyn kring lönebildningen som kan upprätthållas under en längre tidsperiod. Det behövs en samsyn om att en åter-industrialisering av Finland kräver att det relativa kostnadsläget förbättras genom att lönekostnaderna i Finland ökar i långsammare takt än i eurozonen och andra viktiga konkurrentländer. En samsyn är viktig eftersom den ger en signal om en bättre utveckling och på så sätt även påverkar företagets och investerarens förväntningar.

Lönebildningen i Finland har inte historiskt avvikit från de krav konkurrensen ställer. Löneökningarna har relativt väl motsvarats av de ramar som produktivitetstillväxten och inflationen ger. Det talar för att lönebildningen i Finland i grunden fungerat väl. Samtidigt går det inte komma ifrån att utvecklingen de senaste 5–7 åren gett en kostnadsutveckling som försatt Finland i ett besvärligt läge.

Systemet med centraliserade uppgörelser kring lönebildningen försvagades i perioden före krisen. Under åren 2007–2014 har lönerna ökat på ett sätt som inte är förenligt med produktivitetstillväxten och utvecklingen av de produktivitetjusterade lönekostnaderna i omvärlden. Från och med 2007 verkar arbetsmarknadens parter ha haft ganska olika syn på vad som utgör ett lämpligt lönesättningsystem.

Det har dock skett en förskjutning tillbaka mot en starkare central koordinering. I augusti 2013 ingick parterna ett långsiktigt avtal, "Pakten för sysselsättning och tillväxt", som har gett en uppbromsning av kostnadsökningarna. Löneökningarna för det första året ligger på 20 euro i månaden och löneökningarna det andra året ska vara sådana att de motsvarar kostnadsökningar på 0,4 procent. Det finns en möjlighet att förlänga avtalet ytterligare ett år så att också 2016 omfattas.

Det bör noteras att de samlade löneökningarna kommer att bli betydligt högre än 0,4 procent. Både Finansdepartementet och Finlands Bank drar slutsatsen att de samlade löneökningarna 2014–2015 ökar med 1–1,5 procent. Finlands Bank räknar att löneökningstakten sedan stiger ytterligare 2016 till ca 2 procent.

Det är utmanande för ett samhälle att klara en kostnadskorrigeringsåtgärd i storleksordningen 15–20 procent över ett rimligt tidsförlopp. Ser vi till utvecklingen i andra länder under krisåren, t.ex. Lettland, Grekland eller Spanien, har den mest betydande delen av återtagandet av konkurrenskraften skett genom att sysselsättningen i sektorer med låg produktivitet har minskat kraftigt. Då förskjuts sammansättningen på arbetsmarknaden så att de arbeten som blir kvar klarar konkurrensen i världsekonomin. Det är ett socialt kostsam sätt för ett samhälle att öka produktiviteten. Det finns därför starka skäl att försöka nå en anpassning genom en kombination av moderata löneökningar och åtgärder som bidrar till högre produktivitet.

De senaste 10 åren har lönerna ökat med i storleksordningen 1 procent i Tyskland, med ca 2,5 procent i eurozonen och något högre för den Europeiska unionen som helhet. För närvarande ökar lönerna i Tyskland i något högre takt, med ca 2 procent per år. För eurozonen som helhet ligger ökningstakten emellertid på ca 1,5–2,0 procent.

Tabell 1 Löneökningar och produktivitet i Europa

	Löneökning		Produktivitet	
	2006-2014	2015-2016	2006-2014	2015-2016
Finland	2,8	1,5	0,1	0,6
Sverige	3,1	2,8	0,5	1,2
Eurozonen	2,4	1,8	0,6	1,1
EU	2,3	1,4	0,6	0,8

Källa: EU-kommissionen, European Economy 1|2015.

De bedömningar EU-kommissionen gör ger vid handen att produktiviteten i Finland under senare år har vuxit långsammare än i andra EU-länder. Det är också EU-kommissionens bedömning att produktiviteten i Finland inte kommer att överstiga övriga länder i eurozonen.

Ska Finland återta konkurrenskraft måste de samlade kostnadsökningarna öka i betydligt lägre takt än i övriga eurozonen och i lägre takt än i andra jämförbara länder. De avtal som slutits inom ramen för "Pakten för sysselsättning och tillväxt" har tyvärr hittills inte medfört någon förstärkning av Finlands konkurrenskraft. Om lönerna i eurozonen ökar med 1–1,5 procent och lönerna i Finland ökar med 1–1,5 procent förbättras inte Finlands konkurrenskraft. Som påpekades ovan, verkar enhetsarbetskostnaden i Finland – alltså arbetskostnad per timme, korrigerat för produktivitetstillväxten – fortfarande öka i snabbare takt än inom euroområdet.

Om vi antar att arbetskostnadsökningen inom eurozonen uppgår till 1,5 procent per år under den kommande tioårsperioden, kan vi skissera de strama villkoren för löneökningarna i Finland. Ett tänkbart, men ambitiöst alternativ, är att lägga fast en ram om att de samlade löneökningarna, såväl kollektivt avtalade ökningarna som "löneglidning",³⁰ inte får öka med mer än 0,5 procent per år fram till 2020. En sådan begränsning skulle bidra till att konkurrensgapet i förhållande till eurozonen minskar med 1 procentenhet per år och med ca 5 procentenheter de kommande fem åren. Det minskar gapet, men det kommer trots det sannolikt råda ett påtagligt högre kostnadsläge i Finland än i viktiga konkurrentländer. I praktiken skulle en kostnadsökning på 0,5 procent förutsätta att man inte genomför några allmänna, kollektivt avtalade löneökningar alls.

Visar det sig att produktiviteten stiger snabbare än de förväntade 0,5 procent betyder det att konkurrensgapet minskar i snabbare takt, men om utvecklingen blir svagare kan det finnas skäl att pröva andra åtgärder.

Utrymmet är alltså utomordentligt stramt och man kan inte utgå från etablerade tumregler. Normalt utgår arbetsmarknadens parter från att utrymmet för den totala arbetskostnadsökningen beror på löneökningstakten i de viktigaste konkurrentländerna, samt på produktivitetstillväxten i Finland och omvärlden. Under normala omständigheter gäller det resonemanget, men givet att enhetsarbetskraftskostnaderna nu ligger påtagligt högre än i konkurrentländerna måste också den faktorn vägas in. Gapet i enhetsarbetskraftskostnader som uppstått mellan Finland och omvärlden under krisen (resonemanget förs i reala termer för att förenkla bort inflationsskillnader) måste på sikt slutas. Stiger löneökningstakten snabbare i omvärlden kan gapet i termer av skillnader i relativa enhetsarbetskraftskostnader

³⁰ Med "löneglidning" menar vi den delen av arbetskostnadsökningen som inte direkt drivs av kollektiva förhandlingar. Det handlar mest om förändringar i arbetskraftens sammansättning (produktiva egenskaper), men även om lokala uppgörelser som inte direkt avstämmer från kollektivavtalet.

slutas enklare. Är produktivitetstillväxten högre i Finland bidrar det till att minska skillnaden. Samtidigt betyder utgångsläget att konkurrenskraften måste återställas. Föreställer vi oss att Finland ligger 10–20 procentenheter för högt i kostnadsläge och att det gapet måste stängas åtminstone inom ett decennium får vi en mycket krävande ekvation. En ytterst ambitiös lönesättning som bromsar arbetskostnaders ökningstakt till 0,5 procent kan åtgärda endast en liten del av problemet under de näst kommande fem åren.

Det finns förstås en dos av godtycklighet i hur stort kostnadsgapet bedöms vara, och var och en kan fylla in sina egna antaganden om hur snabbt lönerna kommer att stiga i omvärlden och hur stort gapet är. I ljuset av vad som har hänt med enhetsarbetskostnaden verkar det ändå plausibelt att man bör förbättra kostnadsläget gentemot Tyskland och euroområdet med åtminstone 10 procent. Även om lönerna i Tyskland stiger ter sig löneökningar väl över 2 procent som orealistiska i en miljö med svag återhämtning och låg inflation. Finland har starka förutsättningar för produktivitetstillväxt, men givet krisen i telekomindustrin och skogsindustrin förefaller det inte realistiskt att tro att produktiviteten kan ligga mer än 0,5–1,0 procent högre än omvärlden de kommande åren. Ser vi bara till utvecklingen de senaste åren kan det vara ett optimistiskt antagande.

De flesta realistiska antaganden landar i slutsatsen att utrymmet för reallöneökningar är utomordentligt begränsat. Är det prioriterat att säkra dels sysselsättningen, dels att exportsektorn långsiktigt är tillräckligt stor för att klara av att bära reallöneökningar finns det starka skäl att fastställa en norm baserat på försiktiga antaganden som att lönerna inte ska öka med mer än 0,5 procent. En norm om maximalt 0,5 procents löneökningar som gäller fram tills det att konkurrenskraften är återställd kan alltså vara ett alternativ. I praktiken förutsätter detta att kollektivavtalen inte innehåller några allmänna utläggningar alls.

Det finns en rad olika vägar att säkra att lönerna i ett land stiger i linje med de gränser som den internationella konkurrenskraften sätter.

- I t.ex. Sverige har det skett genom att industrisektorn i praktiken tagit på sig rollen att ha en vägledande ställning och att förhandlingsprocessen är sådan att industriavtalet sluts tidigt under avtalsrörelsen och sedan fungerar som märke för de övriga sektorerna. I Sverige är denna ordning inte förankrad i något övergripande eller formellt undertecknat avtal på arbetsmarknaden, men eftersom modellen har levererat under en längre tid och vunnit en bred acceptans hos parterna så har systemet fungerat väl.
- Ett annat alternativ är att följa den utveckling som Tyskland har följt. I Tyskland är det möjligt att frångå de centrala avtalen om fackföreningarna lokalt på arbetsplatserna öppnar för att säkra sysselsättningen i företagen. Det ger en ventil i lönesystemet om det visar sig att de centrala avtalen gett en löneökningstakt som inte är förenlig med produktivitetstillväxten och medför en försämring av sysselsättningen. Kombinationen med strukturförändringar såsom stramare arbetslöshetsersättning, en tydligare arbetslinje inom arbetsmarknadspolitiken och en möjlighet till subventionerade lågkostnadsanställningar, s.k. minijobb, har gett en kraftig förbättring av konkurrenskraften och arbetslösheten har minskat kraftigt.
- Ett tredje alternativ vore att gå mot en arbetsmarknad som påminner om systemet i anglosaxiska länder som USA, Storbritannien och Australien, med betydligt lägre ersättningar i trygghetssystemen, minskat anställningsskydd och en svagare ställning för de fackliga organisationerna. Att gå i en sådan riktning skulle sannolikt medföra att löneökningstakten avtog kraftigt och att reallönerna till och med skulle sjunka.

- Ett fjärde alternativ är att söka nå en samsyn inom ramen för centraliserad normbildning så som skett i Finland tidigare. En sådan lösning förutsätter att det finns en samsyn om den grundläggande utgångspunkten att den konkurrensutsatta sektorn ska vara gränssättande för lönebildningen i hela ekonomin och att det finns ett gap i kostnadsnivån som måste slutas.

Alla dessa alternativ har för- och nackdelar och ytterst handlar avgörandet om politiska värderingar. Det är vår uppfattning är att den mest realistiska vägen för Finland är att gå i en riktning där de traditionella dragen på den finländska arbetsmarknaden förstärks. Genom centrala uppgörelser kan det skapas en ömsesidig förståelse för att löneökningarna måste begränsas så att konkurrensgapet till omvärlden minskar. Andra alternativ är möjliga och ytterst är detta ett politiskt val som riksdagen, regeringen och parterna på arbetsmarknaden har att göra. Det finns dock ingen möjlighet för att kringgå dessa problem, de måste lösas på ett eller annat sätt.

Det är viktigt att poängtera att förändringar av lönebildningen måste kombineras med strukturella reformer för att öka arbetskraftsdeltagandet (se nedan). Utan ett ökat arbetskraftsdeltagande kommer kapacitetsrestriktionerna göra det mycket svårt att nå en kostnadsutveckling som minskar konkurrensgapet. Åtgärder för att förbättra arbetskraftsdeltagande förbättrar också offentliga finanser långsiktigt. Därmed finns en möjlighet att kombinera strukturella förändringar av lönebildningen och arbetskraftsdeltagandet med åtgärder som stimulerar efterfrågan.

De låga löneökningar som är nödvändiga för att sluta konkurrensgapet kommer att medföra att efterfrågeutvecklingen blir svag. Det vore därför logiskt att på kort sikt stimulera tillväxten förutsatt att strukturella förändringar kommer på plats som långsiktigt förstärker offentliga finanser.

Det finns flera vägar att förstärka det samhällsekonomiska ansvarstagandet inom ramen för den finländska arbetsmarknadsmodellen. Det kan t.ex. handla om att förstärka den roll som samarbetskommittén mellan parterna som finansdepartementet ("Tukusetö") har ansvar för. Det kan ske genom att Finansdepartementet tar fram ett gediget underlag till kommittén i god tid inför de förestående förhandlingarna. Ett sådant underlag bör innehålla en samlad analys med en redovisning av löneutvecklingen i olika delar av ekonomin och i andra viktiga konkurrentländer, hur produktiviteten utvecklats i Finland och i andra länder, och hur utvecklingen av arbetslöshet och sysselsättning i Finland påverkas av olika löneökningarnivåer. Kommittén skulle sedan kunna analysera olika löneutvecklingar. En sådan "lönebildningsrapport" kan bidra till att lägga fast en utgångspunkt för lönesättningen under den kommande avtalsperioden. Denna informationsstyrning kan förstärkas genom att rapporten presenterar simuleringar om hur olika löneökningstakter under de kommande åren påverkar arbetslösheten och jämviktsarbetslösheten. I de nordiska länderna finns det ett motstånd mot idén att lönepolitiska expert- och samarbetsgrupper direkt kommer med rekommendationer om lämpligt löneutrymme. Det finns dock en fördel i att staten och regeringen som ändå ytterst bär ansvar för sysselsättningen klargör sambandet mellan löneökningstakten och sysselsättningen. När den ekonomiska återhämtningen börjar få fäste, kan sysselsättningen öka desto mer, ju längre man väntar med väsentliga löneökningar, så att arbetslösheten hinner sjunka till en låg nivå innan löneyrkandena börjar trappas upp.

Det kan också finnas skäl att pröva förutsättningarna att förstärka riksförlikningsmannens ställning genom att förtydliga uppdraget och inriktningen mot samhällsekonomisk stabilitet. Det kan ske genom en rad förändringar, såsom ett tydligare uppdrag, möjligheter att ingripa i ett tidigare skede eller andra vägar. En liten men signifikant förändring som har ägt rum i motsvarande lagstiftning i några andra nordiska länder är att förlikningsverksamheten får uppdraget att främja ett samhällsekonomiskt gynnsamt utfall, och inte endast en samsyn mellan parterna oavsett innehållet av uppgörelsen. Måhända bedöms detta strida mot parternas oberoende, men läget är så pass allvarligt att staten med sina offentliga funktioner måste med alla möjliga medel signalera vikten av lönomoderationen.

Arbetsgivarna i Finland anser att lönesättningen måste decentraliseras till företagsnivån. Argumentet förefaller vara att mer decentraliserad lönesättning ska bidra till att lönesättningen blir en drivkraft för ökad produktivitet, samt att den tillåter en lokal flexibilitet när företagens lönsamhet är hotad. I ljuset av forskningslitteraturen ställer vi oss något tveksamma till dessa slutsatser. Det föreligger inte några robusta forskningsresultat som ger ett stöd för att länder med mer decentraliserad lönebildning har starkare produktivitetstillväxt. Det faktum att de nordiska länderna, som har haft mest centraliserad lönebildning, har haft högst produktivitetstillväxt i förhållande till jämförbara OECD-länder under de senaste decennierna tyder inte på att decentralisering är avgörande.³¹

Däremot är det lättare att se fördelar i att det finns mer individuella inslag i lönesättningen, enligt olika företags löne- och personalpolitik. Det förefaller rimligt att ett bra lönesystem har ett starkt element av nationell samordning, så att den allmänna, genomsnittliga löneökningstakten begränsas och konkurrenskraften upprätthålls. Detta utesluter dock inte att man delar ut ett kollektivt avtalat genomsnittligt utrymme enligt individuell prestation. Möjligen skulle en sådan kombination – nationell samordning om genomsnittlig löneökning, individuell utdelning av detta utrymme – kunna tillfredsställa båda parterna. Parterna bör ändå ha ett väldigt starkt gemensamt intresse av att åstadkomma en långfristig samsyn om lämplig lönesättning.

Lönesättningens spelregler bör således vara en viktig del av diskussionen mellan parterna. Det bör poängteras att när lönesättningen i Sverige rört sig i en decentraliserad riktning så har det skett under ordnade former där fackföreningar och arbetsgivare varit överens om en sådan inriktning. Det är inte heller så att den decentraliserade lönesättningen i Sverige betyder att arbetsgivaren dikterar villkoren. Tvärtom är det ofta omfattande och väl dokumenterade processer, som inbegriper både lönesättningsamtal och utvecklingsamtal och som fackliga organisationer har insyn i, som ligger till grund för decentraliserad lönesättning. I Danmark och Norge har lönesättningen också blivit mer individuell, men alltid inom kollektivavtalens ram.

En sådan positiv utveckling kan förväntas ta tid, eftersom det ytterst handlar om att öka förtroendet mellan parterna, både lokalt och centralt. Det har slagit oss under vår diskussionsrunda med arbetsmarknadens parter att det ofta åberopas ett bristande förtroende mellan de lokala parterna, så att centralorganisationerna inte vill släppa taget om den lokala lönesättningen. Finland framstår dock annars som ett land med högt socialt kapital och en hög tillit mellan medborgare. Om finländare litar på varandra, varför inte lita på de lokala parterna? Vi menar alltså att det kan finnas en outnyttjad resurs här. Vi uppmuntrar parterna till gemensamma diskussioner om hur den lokala lönesättningen kan förstärkas

³¹ Se Hibbs & Locking (2000).

inom kollektivavtalens ram. Vi ser goda skäl för att tillåta ett större utrymme för företagens egen personal- och lönepolitik, inte därför att vi vill se löntagarna "underkasta sig" kapitalägarnas intressen, utan för att vi tror att ett sådant handlings sätt kan främja produktivitet och välbefinnande på arbetsplatsen. Om möjligt, bör en sådan utveckling också innefatta åtgärder för att förstärka de lokala löntagarrepresentanternas handlingsmöjligheter, t.ex. vad beträffar tillgång till information och medbestämmande. Vi undrar också om löntagarnas representation i bolagens styrelser i dag fungerar tillräckligt väl.³² Vi vädjar till arbetsmarknadens parter att de bör lyssna på varandra och genomföra förändringar som är tillmötesgående ur båda parternas synvinkel. Det är möjligt att kombinera nationell samordning för löne moderation med lokal och mer individuell lönesättning – och en sådan utveckling verkar ha ägt rum i alla de övriga nordiska länderna.

En sådan konstruktiv utveckling förutsätter lyhördhet mot båda parternas strävanden. Samtidigt som vi betonar detta vill vi även ställa några kritiska frågor till parternas ställningstaganden. Vi är inte övertygade om att en mer decentraliserad lönebildning är avgörande för att lösa Finlands problem med konkurrenskraften. I ett nordiskt land finns det alltid ett behov för nationell samordning, via centralisering eller någon typ av normering, och inget annat land i Norden har i detta avseende sökt några helt nya vägar. De fackliga organisationerna skulle däremot väl kunna tillåta ett större utrymme, inom kollektivavtalens ram, för lokala och individuella lönesamtal. I de andra nordiska länderna har helt enhetliga allmänna löneökningar blivit ett ganska sällsynt fenomen, och parterna i dessa länder verkar överlag ganska nöjda.

Många enkätundersökningar antyder emellertid att finländska företag ser det nuvarande lönesystemet som ett problem för företagens utveckling. En färsk studie om tillväxtföretagens uppfattningar visar att det stela lönesystemet betraktas som det *största* hindret för företagens expansion.³³ Sådana resultat bör inte viftas bort lätt sinnigt. Om löntagarsidan däremot har dubier om huruvida lokal lönesättning kan bli en genuin och jämlik dialog, ska sådana bekymmer också tas på allvar på arbetsgiversidan.

I sista hand bör dessa frågor avgöras av arbetsmarknadens parter. Vår viktigaste rekommendation är att *regeringen bör uppdraga åt parterna på arbetsmarknaden att skyndsamt se över och pröva hur inriktningen och processen för lönebildningen kan förstärkas*. Uppdraget bör vara att nå en samsyn kring en process för lönebildningen som gör att konkurrens gapet mellan Finland viktiga konkurrentländer kan minskas påtagligt under åren framöver och att företag och investerare kan på ett bestående sätt övertygas om viljan att upprätthålla en god konkurrenskraft.

Förslag i detta avsnitt

- **Regeringen bör uppdraga åt arbetsmarknaden parter att skyndsamt se över inriktningen och processen för lönebildningen.**
- **Regeringen ska förstärka informationsstyrningen av lönesättningen, t.ex. genom en lönebildningsrapport som inför varje avtalsrörelse tydliggör effekterna av olika lönebanor för arbetslöshet och sysselsättning.**

³² Det finns ett lag om personalrepresentation i företagets förvaltning, men, förvånande nog, verkar den inte utnyttjas väldigt aktivt.

³³ Liisa Kytölä, Ilpo Kämäräinen, Kasvuyrityksiä koskeva kysely, Kempele 2.3.2015.

- **Medlingsfunktionen och riksförlikningsmannens uppdrag ska definieras om så att den också tydligt ska sträva mot ett samhällsekonomiskt gynnsamt utfall.**
- **Parterna bör pröva förutsättningarna att utveckla institutionerna och kulturen kring lokal lönebildning, inom kollektivavtalens ram.**

3.2 En strategi för att säkra välfärden i Finland: arbetsutbudets roll

Det är utomordentligt viktigt för Finland att kunna öka arbetsutbudet med lämpliga reformer. Om landet lyckas med detta, är välfärdsstatens långfristiga finansiering säkerställd. Det kan förefalla konstigt att vi betonar vikten av en sådan långfristig frågeställning i en rapport som främst ska besvara frågan om vad som här och nu ska göras för att lyfta landet ur krisen. Det finns dock flera tunga skäl för att betrakta kraftiga arbetsutbudsreformer som en oundgänglig del av den omedelbara krislösningen:

- Om de offentliga finansernas långfristiga styrka kan säkerställas, skapas även förväntningar bland hushåll och företag om en stabil ekonomisk utveckling, vilket i sin tur sannolikt bidrar till en högre konsumtions- och investeringsefterfrågan. En del av den nuvarande blygsamma inhemska efterfrågan – i synnerhet de svaga investeringarna – kan ha att göra med den osäkerhet som skapas av det olösta hållbarhetsunderskottet. Hushåll och företag kan till exempel känna osäkerhet inför skatthöjningar som i ljuset av svaga offentliga finanser förefaller nödvändiga. En framtidsbild med fallande arbetskraft kan också skrämja bort företag. Den makroekonomiska erfarenheten från ett land som Japan där arbetskraften har tillåtits krympa är inte uppmuntrande.
- Ju högre blir ökningen av arbetskraften under de närmast kommande 5 åren, desto mer kan sysselsättningen växa innan den stöter på ett ökande kostnadstryck. Arbetslösheten såsom den mäts av Statistiska Centralbyrån låg i november på 9 procent (den säsongrensade estimaten). Detta kan förefalla hög, men om jämviktsarbetslösheten ligger på ca 6–7 procent, finns det ingen enorm reservoar av arbetskraft att tillgå till om arbetskraftsdeltagandet eller befolkningen i arbetsför ålder inte ökar (1 procentenhet av arbetskraften är ca 25 000 personer). När ekonomin börjar återhämta sig, är det viktigt att sysselsättningen kan växa i flera år innan löneökningstrycket stiger så mycket att konkurrenskraften igen börjar försämrats. Därför förutsätter en flera års period av robust tillväxt också en ökning av arbetskraften. Annars kommer sysselsättningstillväxten att återigen snart bromsas upp och trenden mot en bättre konkurrenskraft stjälpas.
- Hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna tillåter i dag inte någon större finanspolitiskt stimulans. En distinkt ökning av det offentliga underskottet skulle visserligen på kort sikt påskynda ekonomins utveckling mot ett mer balanserat konjunkturläge. Detta skulle dock innebära ett ytterligare större strukturellt underskott som i sin tur i ett senare skede skulle förutsätta ett massivt program av budgetförstärkande åtgärder, dvs. en restriktiv finanspolitik. En sådan politik skulle då igen dra ekonomin in i en lågkonjunktur. Om man däremot kan öka ekonomins långfristiga (potentiella) bruttonationalprodukt med kraftiga arbetsutbudsreformer, går det även i nuläget att driva en mer expansiv finanspolitik utan att detta på lång sikt vållar alltför stora offentligfinansiella problem. *Beslut om strukturreformer skapar alltså utrymme för finanspolitisk stimulans.* Vi återkommer till detta i rapportens sista avsnitt.

Det finns alltså väldigt goda skäl för att redan nu sätta i gång beslut som säkerställer en växande arbetskraft och sysselsättning för flera år framåt. Vi har i analysen ovan pekat ut några av de främsta utnyttjade arbetskraftspotentialerna. Samma analys tyder på en rad reformer med vilka landet så småningom kan förstärka sin resursbas.

Den allra viktigaste reformfronten måste utan tvekan vara arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen bland äldre (se Diagram 10). Det hjälper till att arbetsmarknadsorganisationerna har kommit överens om en gradvis ökning av pensionsåldern. Det är viktigt att denna reform nu också implementeras med riksdagsbeslut.

Den nyss avtalade överenskommelsen kan och bör dock kompletteras med andra åtgärder. Den innefattade endast blygsamma steg för att avskaffa en viktig mekanism som i dag stjälpur sysselsättningen för individer som närmar sig 60-årsåldern och som i värsta fall i hög grad kommer att försvaga reformens avsedda effekter. Som ett arv från tidigare årtionden finns arrangemanget som ibland kallas för "arbetslöshetspension" eller "arbetslöshetspensionstunneln" (formellt "arbetslöshetsersättningens extradagar", men vi kallar det för "tunneln" för enkelhetens skull). Tunneln tillåter att en person som har nått en åldersgräns på 59–61 år (beroende på födelseår) kan få sin period av inkomstrelaterad dagpenning (dvs. inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning) förlängd ända fram till 65-årsåldern. Detta arrangemang bildar ett destruktivt hinder mot en högre sysselsättning bland äldre. I arbetsgivarnas ögon blir äldre löntagare en B-klassens arbetskraft som man inte skall belasta med krävande och utmanande arbetsuppgifter. För löntagaren innebär tunneln försvagade drivkrafter för att leta efter ett nytt jobb när man blir arbetslös runt 57-års-åldern. Dessa attityder och förväntningar förstärker varandra och bidrar till en dålig jämvikt där sysselsättningen förblir låg för personer som börjar närma sig 60-årsåldern. Problemet spetsas sannolikt till av ett lönesystem som fortfarande i hög grad bygger på allmänna och lika löneökningar för alla, så att det lätt kan hända att arbetskostnaden för äldre personer börjar överskrida det förädlingsvärde som skapas av deras arbetsinsats.³⁴ Det verkar vara en väldigt utbredd uppfattning bland företagsledare att företagets lönsamhet ofta främjas av att äldre medarbetare sägs upp eller säger upp sig. Forskningen som har gjorts om tunnelns arbetsmarknadseffekter är entydig. Varje gång man har höjt åldersgränsen för inträdet i tunneln, har sannolikheten för att bli arbetslös minskat i de berörda åldersgrupperna.³⁵ När tunneln finns, kommer den alltså att utnyttjas av både arbetstagare och arbetsgivare. För att bryta denna onda cirkel bör man sträva mot en ny jämvikt där tunneln småningom avvecklas samtidigt som lönesättningen och arbetstiden för de äldre tillåter mer individualiserade lösningar inom kollektivavtalens ram. Tunneln är en oändamålsenlig relik från en tid då beslutsfattarna trodde att man genom att uppmuntra tidig pensionering också kunde minska på arbetslöshetsgraden.³⁶ Nationalekonomisk forskning och teoribildning talar samstämmigt mot en sådan uppfattning. De äldres pensionering främjar inte de ungas sysselsättning.³⁷ Att avskaffa tunneln förefaller dubbelt motiverat nu när man enligt den nyss träffade pensionsöverenskommelsen också har skapat en ny form av pension ("arbetskarriärs-pension", eller "työuraeläke") som underlättar pensioneringen av individer som har börjat jobba vid tidig ålder. Notera också att om tunneln inte reformeras eller avskaffas, kommer pensionsreformen i sin nuvarande skepnad endast öka dess ekonomiska attraktion.

³⁴ Se Maliranta & Ilmakunnas (2007).

³⁵ Se Kyyrä & Wilke (2007) och Kyyrä & Ollikainen (2008).

³⁶ Vad vi vet initierades "tunneln" i sin nuvarande format i de så kallade Korpilampi-diskussionerna 1977. Efter 1990-talskrisen sattes åldersgränsen vid 53 år, en absurdt låg nivå.

³⁷ Se Eichhorst m. fl. (2014).

Att avskaffa tunneln med en gång skulle dock lätt kunna skapa orimliga problem för de personer i de berörda åldersklasserna som har format sina livsplaner och påverkats av arbetsgivarnas löne- och personalpolitik under det nuvarande regelverket. Vi föreslår därför att man sätter en födelseårsgräns för tunneln, så att den tillämpas sista gången för personer som är födda 1965 eller tidigare men att den inte gäller för yngre kohorter. En person född 1965 fyller 50 år 2015 och har gott om tid för att anpassa sitt arbetsmarknadsbeteende till ett läge där den destruktiva tunneln inte finns.³⁸

En sådan brytpunkt kan också motiveras med det faktum att arbetsrelaterade hälsoproblem generellt är mindre frekventa bland senare kohorter och arbetsförmågan vid given ålder har blivit bättre bland yngre kohorter. Till exempel tyckte 54,5 procent av män födda 1936–1945 att de hade full arbetsförmåga i en mätning utförd 2000, dvs. när de var i åldersintervallet 55–64. En motsvarande mätning bland män födda tio år senare, 1947–1956, visar att andelen hade ökat till 71 procent. Detta tyder på en ganska snabb förbättring av arbetsförmågan mellan kohorter vars födelseår inte avviker med mer än 10 år. För kvinnor ser man ett liknande positivt mönster. 55,5 procent av kvinnor födda 1936–1945 bedömde att de hade full arbetsförmåga i en mätning utförd 2000, dvs. när de var i åldersintervallet 55–64. För kvinnor född 1947–1956 var andelen 69,4 vid samma ålder (i en mätning utförd 2011).³⁹

En naturlig tidpunkt för en sådan reform skulle kunna vara 2019 då parterna i allmänhet kommer att utvärdera den nyss träffade överenskommelsen. Regeringen bör dock tidigt och tydligt signalera sin vilja att avskaffa tunneln, för att individerna födda efter 1965 hinna anpassa sina planer och sitt beteende till reformen. En annan viktig reformfront handlar om arbetskraftsdeltagande bland kvinnor i fertil ålder. Diagram 10 visar tydligt att sysselsättningsgraden bland kvinnor i fertil ålder i Finland är förhållandevis låg. En viktig bidragande orsak är att många kvinnor "fastnar" på hemvårdsstödet och inte hinner få en fast förankring på arbetsmarknaden. Hemvårdsstödet betalas ut enda fram till att barnet fyller 3 år. En kvinna med två barn kan då lätt vara borta från arbetsmarknaden under en period av ca 6 år. Den negativa effekten på kvinnornas sysselsättning förstärks av att arbetsgivaren löper extra kostnader för en medarbetares graviditet. I praktiken verkar hemvårdsstödet ha blivit en slags medborgarlön för kvinnor med lägre utbildning.⁴⁰ Forskningen från flera länder visar hur kvinnors ställning på arbetsmarknaden – både löner och befordran – påverkas negativt av längre frånvaroperioder.

Regeringens förslag om att dela 3-årsperioden mellan makarna är en bra början som verkar i önskad riktning. Vi föreslår att en rad övriga reformer vidtas för att främja kvinnornas sysselsättning. Arbetsmarknadens parter bör komma överens om att arbetsgivarnas ansvar för löneutbetalningarna under föräldraledigheten minskas. Ett villkor för att hemvårdsstödet betalas ut är i dag att familjen inte utnyttjar kommunens daghemstjänster. Vi föreslår att detta villkor tas bort, vilket skulle minska kommunernas incitament att pruta på daghemstjänster. En möjlig väg ut är att stödet reduceras något men betalas ut även till individer som arbetar. På så sätt skulle det bli lättare att kombinera föräldraskap med deltidsarbete. En svensk studie gav också vid handen att hemvårdsstödet (som i Sverige

³⁸ En önskad biprodukt av födelseårsgränsen är att den bildar ett kvasiexperimentellt upplägg som tillåter en utvärdering av reformens effekter. En jämförelse av löner och sysselsättning av likadana individer födda 1964–1965 med individer födda 1966–1967 (t.ex.) bör tillåta en hygglig ekonometrisk analys av reformens effekter.

³⁹ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Terveys 2011. Vi tackar Jukka Kivekäs och Juhani Ilmarinen för upplysande diskussioner.

⁴⁰ Salmi, Lammi-Taskula & Närvi (2009).

kallas för "vårdnadsstöd") utnyttjas särskilt mycket i invandrartäta kommuner, vilket reser farhågan om misslyckad integrering av invandrarbarn.⁴¹

Utöver "tunneln" och hemvårdsstödet bör man tänka genom alla möjliga, även mindre reformer som skulle främja sysselsättning och arbetade timmar i den finska ekonomin. Ett exempel är alterneringsersättningen, som tillåter att man efter 16 års arbetslivserfarenhet åtnjuter ett friår på skattebetalarnas bekostnad. Det är svårt att se en motivering för detta, när ekonomins främsta utmaning är att öka sysselsättning och arbetade timmar. Även friåret härstammar från en tid när man felaktigt utgick från att en persons frånvaro från arbetsmarknaden på något sätt skulle skapa ett jobbtilfälle för någon annan. Det finns inga belägg för en sådan tankegång. Vi föreslår att alterneringsersättningen avskaffas och dessa resurser (ca 90 miljoner euros) används för att underlätta jobbbyten bland äldre, i form av utbildningsinsatser eller ett anpassningsstöd till arbetare som byter till ett jobb med lägre lön. Det handlar inte om några stora resurser här, men vi tycker att det är principiellt viktigt att utforma arbetsmarknadspolitiken så att sysselsättningen främjas med alla möjliga medel.

Reformer kring "tunneln", kvinnornas arbetskraftsdeltagande och alterneringsersättning handlar om att öka arbetskraftsdeltagandet hos den nuvarande befolkningen i arbetsför ålder. Finlands arbetskraftsprognos är dock så pass oroande (se Diagram 11), att man också bör tänka om reglerna kring arbetskraftsinvandringen. Ett större inflöde av individer i arbetsför ålder som också med hög sannolikhet sysselsätts skulle på lång sikt definitivt bidra till en minskning av hållbarhetsunderskottet. Sysselsättningsökningen i de övriga nordiska länderna beror i väsentlig grad på invandring. I Sverige har nästan hälften av sysselsättningsökningen efter 2010 bestått av fler anställningar för personer födda utomlands.⁴² I Norge bestod sysselsättningsökningen under tioårsperioden 2002–2012 till 60 procent av invandrare.⁴³ Som Diagram 11 visar, krymper Finlands befolkning i arbetsför ålder och det är därför också vitalt att arbetskraftspotentialen kompletteras med lyckad arbetskraftsinvandring.

Ett sätt att gå tillväga här är att kopiera det svenska exemplet och tillåta internationell rekrytering även från utanför EU utan någon behovsprövning. Med andra ord, om ett företag vill rekrytera en medarbetare från vilket land som helst, borde ett arbetstillstånd utfärdas om det inte föreligger några särskilda (t.ex. säkerhetsrelaterade) motargument. Detta skulle definitivt göra Finland till ett mer attraktivt ställe för internationella företag. Sverige har från och med 2008 tillämpat denna politik som utan tvekan har bidragit till en livlig startup-verksamhet och främjat sysselsättningstillväxten. En avveckling av behovsprövningen kan kombineras med ett certifieringssystem för företag som bevisligen har kunnat hantera sina internationella rekryteringar väl. För dessa certifierade företag borde det endast ta några dagar för att kunna rekrytera en person från den internationella arbetsmarknaden. Slutligen bör man förenkla arbetstillståndsprocessen även för individer från övriga EU-länder.

Arbetsutbudsreformer som vi här lanserar kritiserar ibland utifrån antagandet att de leder till "lönedumpning" och att det inte "finns jobb" för fler när man redan har hög arbetslöshet. Arbetslöshetsgraden beror dock inte på storleken på arbetskraften. Det räcker att jämföra Finlands och Sveriges sysselsättningsutveckling efter 2009. I Sverige har arbetskraften ökat

⁴¹ Segendorf & Teljosuo (2011).

⁴² Se Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget augusti 2014.

⁴³ <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/innvandringen-okte-sysselsettingen>, last den 11.1.2015.

med ca 280 000 personer från 2009 fram till 2014. I Finland har arbetskraften under samma period däremot krympt litet. Om arbetslösheten berodde på arbetskraftens storlek borde vi ha sett en utveckling där arbetslöshetsgraden i Sverige ökar i betydligt högre takt än i Finland. Utvecklingen har tvärtom varit att sysselsättningen har ökat i Sverige och stagnerat i Finland, medan arbetslöshetstrenden i stort sett har varit samma i båda länderna, både innan och efter 2009.

En ökning av arbetskraften leder inte heller till någon "lönedumpning", men det är sant att den bidrar till en mer utdragen löneökningsprofil. Med andra ord, när arbetskraften ökar, då tar det längre tid och då hinner sysselsättning öka mer innan lönerna och arbetskostnaderna börjar accelerera alltför mycket. Detta är dock precis vad landet behöver. På lång sikt bestäms reallönerna fullt ut av produktivitetstillväxten, och arbetsutbudsreformerna äventyrar därför inte någons levnadsstandard. Produktiviteten hos de nuvarande sysselsatta påverkas naturligtvis inte negativt av att fler personer kommer in på arbetsmarknaden.

Reformförslag i detta avsnitt

- **Vi föreslår att "arbetslöshetstunneln" avskaffas för personer födda efter 1965.**
- **Vi föreslår att man gradvis reformerar hemvårdsstödet, föräldraförsäkringen och kollektivavtalen åt en riktning som tillåter en bättre kombination av arbete och föräldraskap, för kvinnor och män.**
- **Vi föreslår att altemneringssystemet avskaffas och dessa resurser används för att underlätta de äldres arbetsmarknadsrörlighet.**
- **Vi föreslår en liberalisering av sysselsättningsbaserad arbetskraftsinvandring. Ett enkelt steg i denna riktning är att låta företagen rekrytera även från utanför EU utan behovsprövning.**

3.3 Konkurrenskraft och produktivitetstillväxt

Vi har föreslagit åtgärder för att reformera lönesättningen och öka arbetsutbudet. Ökad produktivitet är en naturlig del av strategin, men där finns det inte lika uppenbara åtgärder som det direkt går att rekommendera.

På lång sikt är det ekonomins förmåga att producera tjänster och varor mer effektivt som är avgörande. Här handlar det om tekniska framsteg och organisationsförändringar, samt om att arbetskraft och kapital kommer till användning där de ger största möjliga produktion. Det handlar om ekonomins förmåga att anpassa och skifta om resursanvändningen skyndsamt när förhållanden i omvärlden förändras. Sådana faktorer avgör den allmänna välfärdsutvecklingen. Produktivitetstillväxten, hur mycket mer varor och tjänster vi förmår producera över tiden för det arbete och kapital som används, mäter hur väl ekonomin fungerar.

På lång sikt avgör produktivitetstillväxten helt utrymmet för reallöneökningar. Men redan på kort sikt är en hög produktivitetstillväxt nödvändig för att återta konkurrenskraft och undvika att huvudbördan för anpassningen faller på utrymmet för löneökningar.

Finland har goda förutsättningar för en hög produktivitetstillväxt.⁴⁴ Trots det menar de flesta bedömare, t.ex. EU-kommissionen och OECD, att produktiviteten i Finland under senare år har vuxit långsammare än i andra EU-länder. Det är också EU-kommissionens bedömning att produktiviteten i Finland inte kommer att överstiga övriga länder i eurozonen. Det är utmanande för ett land som måste återta konkurrenskraft och det ger skäl att noga pröva om det finns möjligheter att vidta åtgärder som ger högre produktivitetstillväxt de kommande 5–10 åren.

Ekonomisk forskning och beprövad erfarenhet ger inte några klara eller entydiga recept om vad som höjer produktiviteten på kort och medellång sikt. Till mycket stor del beror kort-siktiga förändringar av produktiviteten på att kapacitetsutnyttjandet i befintliga anläggningar varierar, snarare än att ekonomins grundläggande funktionssätt har förändrats. Den ekonomiska forskningen ger oss inte några verktyg att enkelt länka hur grundläggande förändringar av ekonomins funktionssätt påverkar produktiviteten på kort och medellång sikt.

På lång sikt är en väl fungerande marknadsekonomi, med skarp konkurrens mellan olika producenter, med fri prissättning och låga hinder för etableringar, ett väl fungerande rättssystem som skyddar äganderätter och upprätthåller avtal till låga kostnader, viktigt. Öppenhet mot omvärlden är centralt för att upprätthålla konkurrensen och snabbt anpassa produktionen till ny teknik. Ett högt konkurrenstryck även i de delar av ekonomin som inte är utsatta för konkurrens från omvärlden tenderar att underlätta, inte minst eftersom den inhemska sektorns kostnadsutveckling långsiktigt övervältras på den konkurrensutsatta sektorn. Hög utbildningsnivå och god kompetens hos medarbetare är viktigt. Investeringar i forskning och utveckling är betydelsefullt och det är viktigt att samhället präglas av en vilja att snabbt ta till sig tekniska framsteg. Ett entreprenörsklimat som gör att snabbväxande företag, med hög produktivitet och hög anställningsvilja, har goda förutsättningar, underlättar. Väl fungerande infrastruktur och transportsystem är en tillgång. Mycket tyder också på att ett samhälle som präglas av sammanhållning och högt förtroende också har goda förutsättningar för att skapa hög och växande produktivitet.

På de flesta områden som påverkar långsiktig produktivitet står sig Finland väl. Det förefaller inte finnas några lågt hängande frukter som på medellång sikt kraftigt kan höja produktivitetsnivån i Finland. Det är inte realistiskt att tro att några politiskt beslutade reformer eller institutionella förändringar kan medföra en kraftigt stigande produktivitetstillväxt de kommande 5 åren och därmed göra det möjligt att återta konkurrenskraft utan återhållsamhet när det gäller lönekostnader. En sådan väg framåt är helt enkelt inte realistisk.

Det finns samtidigt skäl att noga överväga vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att långsiktigt höja produktiviteten. Att de mest produktiva delarna av ekonomin har slagits ut gör det särskilt centralt att överväga politiska förändringar som ger en bättre fungerande ekonomi.

Givet att uppgiften är att förstärka konkurrenskraften är det nödvändigt att förbättringarna av produktivitetstillväxten i Finland överstiger viktiga konkurrentländer såsom Tyskland och Sverige under en betydande tidsperiod.

⁴⁴ Holmström, B., Korkman, S. & Pohjola, M, The nature of Finland's economic crisis and the prerequisites for growth, PM 21.2.2014.

Det förefaller finnas flera huvudvägar att öka produktivitetstillväxten i den finländska ekonomin som kommer att diskuteras översiktligt nedan.

Snabbare teknisk utveckling

Att kunna producera fler varor per arbetad timme bygger på att en mer effektiv produktionsteknik används. Att utveckla ny produktionsteknik eller att skyndsamt införa nya innovationer som sker i andra länder är viktigt. Det är dock inte realistiskt att tro att Finland ensamt ska påskynda den tekniska utvecklingen i världen på ett påtagligt sätt, utan det måste handla om att Finland snabbare än jämförbara länder anpassar sig till den tekniska utvecklingen som sker internationellt.

Att staten och företagen investerar i ett väl fungerande utbildningssystem och i grundläggande forskning bidrar till en hög kunskapsnivå i samhället som underlättar att innovationer snabbt bidrar till effektivare produktion. Finland har ett väl fungerande utbildningssystem och en välutbildad arbetskraft. OECD:s mätningar av läskunnighet, matematiska kunskaper och förmåga till problemlösning ger vid handen att arbetskraften i Finland i alla kategorierna placerar sig på pallplats. Det är bra, men det betyder också att det inte finns några enkla eller snabba lösningar som ligger i att höja kompetensnivån hos världens kanske redan bäst utbildade arbetskraft. Det kan finnas skäl att tro att den högre utbildningen i Finland inte står sig lika väl i den internationella konkurrensen.⁴⁵ Det har nyligen genomförts reformer av den högre utbildningen som kan bidra till att förbättra situationen, men det kan finnas skäl att pröva behovet av att ytterligare förbättra den högre utbildningen.

Historiskt har satsningarna på forskning och utveckling legat på en hög nivå. Finland satsar, tillsammans med Sydkorea, Israel och Sverige, mest av de utvecklade länderna på forskning och utveckling. Det är centralt att säkra att så också sker framöver eftersom nedgången för telekommunikationssektorn också minskat forskningsinvesteringarna i näringslivet.

Det kan finnas skäl att tydliggöra att universitet och högskolor har ett ansvar för att forskning kan komma till nytta i företagen och att nya innovationer omsätts i produktion i Finland. Det kan finnas skäl att se över att universitet och högskolor har tydliga ekonomiska drivkrafter att säkra att forskningsframsteg omsätts i produktion i Finland.

I Finland har staten, bl.a. via innovationsfinansieringsverket Tekes, spelat en viktig roll för att främja tekniska framsteg. Givet att Tekes får anses vara bland de främsta institutionerna internationellt är det inte troligt att det är möjligt att på ett avgörande sätt förändra produktivitetstillväxten genom ökade satsningar på detta område. Det förhindrar inte att ökad tillgång på riskvilligt kapital i tidiga skeden kan förbättra på marginalen.

Entreprenörsklimat

Entreprenörskap spelar en viktig roll i ekonomin. Företag som tar fram nya produkter, skapar nya marknader eller blir dominerade inom snabbt växande marknader, organiserar produktion och försäljning på ett nytt sätt eller som finner vägar att finansiera investeringar på ett nytt sätt bidrar till snabba ökning av produktiviteten. Även om nationalekonomer är

⁴⁵ Holmström, B., Korkman, S. & Pohjola, M, The nature of Finland's economic crisis and the prerequisites for growth, PM 21.2.2014.

överens om att entreprenörskap är avgörande för produktiviteten är det komplicerat att peka ut enskilda politiska förslag som påtagligt ökar entreprenörskapet i ett land.

Finland har också, enligt en lång rad jämförande internationella undersökningar, ett bra företagsklimat med låga kostnader för företag att etablera sig. Inte heller på detta område finns några enkla vägar att snabbt öka produktiviteten på kort och medellång sikt.

Det kan emellertid finnas skäl att poängtera några slutsatser. Det är viktigt att de sociala attityderna till företagare och entreprenörer är positiva och att framgångsrika entreprenörer känner sig välkomna att stanna i Finland och investera i nya projekt. Inte minst kan skolsystemet bidra till positiva attityder till företagande. Det är också viktigt att skattesystemet underlättar för entreprenörer att låta sina företag växa i Finland och att entreprenörer som går vidare till nya projekt kan återinvestera i Finland.

Beskattningen av företagens inkomster, bolagsvinster, eget kapital i företagen och företagsförsäljningar kan vara viktig. Det kan också finnas skäl för att diskutera beskattningen av utländska experter. Ökad möjlighet för utländska experter att invandra – vilket vi tog upp ovan – kan också förbättra förutsättningarna för snabbväxande företag att verka i Finland.

Omställningsförmåga

För produktivitetstillväxten är det viktigt hur snabbt ekonomin förmår att skifta om resurser från anläggningar och sektorer med låg produktivitet till sektorer med högre produktivitet. Det är viktigt att befintliga anläggningar med låg produktivitet kan omstruktureras utan stora kostnader så att produktiviteten höjs och att nya anläggningar med mer effektiv produktion kan etableras. En mycket betydande del av produktivitetstillväxten i en ekonomi beror just på förmågan till omställning.

Forskning av bl.a. Maliranta, vid ETLA, ger vid handen att en del av skillnaderna mellan Finland och Sverige består i ekonomiernas omställningsförmåga, där denna förmåga har varit lägre i Finland under de senaste 10–15 åren.⁴⁶

Ekonomins förmåga till omställning gäller både kapital och arbetskraft. Ju högre rörlighet arbetskraften uppvisar mellan regioner, yrken och sektorer desto bättre. Ju enklare det är att föra kapital från företag och anläggningar med låg produktivitet till effektivare delar av ekonomin desto bättre.

Arbetsmarknadsregler, skattesystem, socialförsäkringar och andra trygghetssystem, arbetsmarknadspolitiken samt utbildningssystemet bör bidra till hög grad av rörlighet och omställningsförmåga. Det är inte uppenbart på vilket politikområde Finland avviker från t.ex. Sverige på ett sådant sätt att politiska reformer på ett avgörande sätt borde påverka omställningsförmågan. Socialförsäkringarna är relativt likartade. Arbetsmarknadslagstiftningen i Finland är mindre flexibel för reguljärt anställda än för OECD-länderna som genomsnitt, men mer flexibel än i t.ex. Sverige. Skyddet för temporärt anställda ligger i linje med genomsnittet för OECD, men är andra sidan betydligt mer omfattande än i Sverige.⁴⁷

⁴⁶ Maliranta, M. (2014), Productivity in Finland, ETLA & University of Jyväskylä.

⁴⁷ OECD (2013), Economic Policy Reforms – Going for growth, s 273.

Ökad konkurrens

Ekonomins förmåga att använda produktionsfaktorerna på de områden där de ger mest avkastning i produktion beror på konkurrens. Är konkurrensen mellan företagen hård kommer priserna pressas så att de sätts efter den relativa produktiviteten i olika sektorer och företag. Vinstmarginaler pressas av att nyetableringar leder till att konsumentpriserna sätts utifrån marginalproduktiviteten när ytterligare resurser tillförs en sektor. Om konkurrensen brister uppkommer monopol eller oligopol där ett litet antal företag kan ta ut betydande vinster genom att sätta höga konsumentpriser. Produktionskostnaderna tenderar att på sikt bli höga i sådana sektorer eftersom arbetsgivare och arbetstagare kommer att kämpa om att dela på övervinsterna på konsumenternas bekostnad. Kostnaderna för bristande konkurrens övervältras också till andra delar av arbetsmarknaden eftersom lönerna drivs upp generellt av sektorer med svagare konkurrens.

Finland är en öppen ekonomi med små handelshinder och begränsningarna för utländska direkt investeringar är få. Det är också förhållandevis enkelt att etablera nya företag i Finland. Regleringen på olika produktmarknader är påtagligt lägre i Finland än för det genomsnittliga OECD-landet. Den statliga kontrollen över näringslivet är lägre, enligt OECD, än för genomsnittslandet, även om det statliga ägandet är mer omfattande i Finland än i andra länder. Ser vi till de enskilda sektorer som OECD jämför är regleringarna och konkurrenshindren mer omfattande i Finland framför allt inom detaljhandeln och transportsektorn, medan hindren är relativt låga inom elproduktion, telekommunikation, postväsende och professionella tjänster.⁴⁸

Det framstår som viktigt att pröva förutsättningarna att minska konkurrenshindren inom den inhemska tjänstesektorn och en översyn för att minska konkurrenshinder inom detaljhandeln är påkallat.

OECD menar också att det finns en potential att öka produktiviteten i kommunsektorn i Finland.⁴⁹ OECD poängterar att sektorn, precis som i Sverige och Finland, utgör en stor del av ekonomin och att produktivetsaspekter därför blir särskilt centrala. Det finns, menar OECD, skäl att tro att produktiviteten kan höjas. Kommunerna är ofta mindre i Finland än i jämförbara länder. Detta är ett område där det för närvarande pågår förändringar i Finland.

Bra infrastruktur

Bra infrastruktur bidrar till högre produktivitet. Bra infrastruktur bidrar till att produktionen kan placeras där det är mest effektivt. Möjligheten för människor att resa till områden där det finns fler jobb ökar. Den geografiska rörligheten underlättas och det ger en effektivare resursfördelning. Bra infrastruktur kan också minska transportkostnaderna och därmed bidra till att export och import underlättas, vilket också ger en möjlighet till effektivitetsvinster.

De offentliga investeringarna i Finland har, enligt EU-kommissionen, under lång tid legat något högre än i euroområdet som helhet. De offentliga investeringarna har, som andel av BNP, varit marginellt lägre än t.ex. Sverige eller Nederländerna, men påtagligt högre än i länder som Danmark, Tyskland och Storbritannien.

⁴⁸ OECD (2013), *Economic Policy Reforms – Going for growth*, s 276–294.

⁴⁹ OECD (2014), *OECD Economic Surveys – Finland*.

Det är således inte troligt att ökade investeringar i infrastruktur på ett avgörande sätt skulle kunna höja produktiviteten under de kommande fem åren. Finland har en infrastruktur på ungefär samma nivå som andra jämförbara länder. Det hindrar inte att ytterligare investeringar, särskilt med inriktning på att underlätta att storstadsområdena kan växa och att arbetskraftspendling underlättas, kan övervägas. Det finns, emellertid, inga lågt hängande frukter för Finland på detta område.

3.4 Finanspolitiken kan understödja tillväxten, men löser inte problemen på egen hand

Hur kommer finanspolitiken in i bilden? Vi har betonat Finlands strukturella och institutionella problem, men det är klart att landet befinner sig i en lågkonjunktur. Då kunde det vara principiellt angeläget att understödja tillväxten med expansiv finanspolitik.

En lågkonjunktur definieras som ett läge där ekonomins resurser inte används i en utsträckning som kan betraktas som normal. Djupet av en lågkonjunktur kan karakteriseras med BNP-gapet, alltså ett mått på hur många procentenheter bruttonationalprodukten avviker från sin normala (potentiella) nivå. I ljust av Diagram 1 skulle man kunna dra slutsatsen att lågkonjunkturen är djup, i och med att landet efter 7 år inte ens har nått upp till den BNP-nivån som föll ut 2007.

I själva verket är BNP-gapet knappast större än 3 procentenheter. Enligt OECD:s senaste bedömning är gapet 3,0 procent 2015⁵⁰, och Ekonomisk-Politiska Rådet (Talouspolitiikan arviointineuvosto) har i sin nyss publicerade första rapport bedömt gapet till litet under 3 procent.⁵¹ Ekonomin är alltså ca 3 procent under sitt normala läge, om man med "normal" här menar den nivå av totalproduktionen som skulle falla ut om resursutnyttjandet var normalt och konjunkturläget balanserat.

En kvalitativt likadan bild kommer fram av en granskning av arbetsmarknadsvariablerna. Den säsongsrensade arbetslöshetssiffran är 9,2 procent (december 2014). En realistisk bedömning av jämviktsarbetslösheten⁵² ligger på 6–7 procent, så att det finns ett "arbetslöshetsgap" på ca 2,2–3,2 procent av arbetskraften. Om arbetskraften förblir ungefär på sin nuvarande nivå på 2,6 miljoner personer⁵³, innebär detta att sysselsättningen kan öka med ca 57 000–83 000 personer innan löneyrkanden trappas upp och konkurrenskraften återigen hotas. Det finns alltså en arbetskraftsreserv men den är inte enorm i förhållande till arbetskraften. Det handlar om ca 3 procent, vilket rimmar väl med uppskattningarna av BNP-gapet.

Finlands ekonomiska bekymmer handlar alltså inte endast om konjunkturrell svaghet. Denna insikt påverkar också bedömningen av den lämpliga finanspolitiken. Beakta att storleken på det strukturella underskottet beror på hur stort gapet är. Det kan förefalla paradoxalt, men ett givet underskott är desto mer problematiskt, dvs. mer strukturellt, ju lindrigare är

⁵⁰ OECD Economic Outlook No 96.

⁵¹ Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2014.

⁵² Jämviktsarbetslösheten definieras som den lägsta nivå av arbetslöshet som kan långfristigt upprätthållas utan att löne- och prisökningar blir så höga att kostnaderna skenar i väg i förhållande till resten av eurozonen.

⁵³ Det är sant att arbetskraftsdeltagandet kan öka något när arbetslösheten sjunker och fler kommer in i arbetsmarknaden när det är lättare att hitta ett jobb. Å andra sidan fortsätter den arbetsföra befolkningen att krympa något under de kommande åren, så att en oförändrad arbetskraft är ett någorlunda realistiskt antagande.

lågkonjunkturen. Det nuvarande offentliga underskottet på 4,3 procent⁵⁴ vore inget stort problem om ekonomin befann sig en djup lågkonjunktur med ett stort BNP-gap. Då skulle det finnas ett stort återhämtningsutrymme, och underskottet skulle försvinna i och med att konjunkturläget normaliseras. Detta är inte läget för Finland, och en stor del av gapet är strukturellt.

Av precis samma anledning är det inte ändamålsenligt att nu endast lita på finanspolitisk stimulans. Enligt Finansdepartementets framskrivningar är finanspolitiken under de närmaste åren lindrigt åtstramande (se Tabell 2). Från tabellen framgår Finansdepartementets estimat av BNP-gapet samt ett grovt mått på finanspolitikens inriktning, nämligen den offentliga sektorns strukturella underskott som andel av BNP. Om detta underskott minskar, är finanspolitiken restriktiv.⁵⁵ Vi ser att finanspolitiken stramar åt något 2015–2017, men ett väsentligt underskott förväntas bestå även 2018 när ekonomin är i balans. Även denna framtidsbild är något optimistisk, i och med att BNP-tillväxten förväntas bli i genomsnitt 1,4 procent per år 2015–2018.

Tabell 2 BNP-gap (procent av potentiell BNP) och den offentliga sektorns (staten plus kommunerna) strukturella underskott (procent av BNP)

	2014	2015	2016	2017	2018
BNP-gap	-2,7	-1,9	-0,9	-0,3	0,0
Strukturellt underskott	-4,2	-3,7	-3,4	-2,9	-2,6

En mer expansiv finanspolitik skulle i och för sig påskynda återhämtningsprocessen, så att man skulle kunna nå ett balanserat läge något innan 2018. Detta skulle dock förutsätta att man låter det strukturella underskottet växa ytterligare, så att landet vid 2017–2018 skulle stå inför ett än större behov av finanspolitisk åtstramning. Detta skulle igen dämpa den ekonomiska tillväxten och öppna upp ett negativt BNP-gap. Det är inte ändamålsenligt att först försvaga den offentliga ekonomin i syfte att påskynda tillväxten, om detta ett par år senare innebär att man igen måste börja strypa ekonomin med restriktiv finanspolitik. Därför är det bäst att se till att den offentliga ekonomin förstärks i och med att ekonomin återhämtar sig under de närmaste åren.

Som framgår av Tabell 2, är den finanspolitik som nu ligger i regeringens planer ungefär förenlig med denna utgångspunkt. Enligt tabellen blir finanspolitiken i år och under de närmast kommande åren lindrigt åtstramande, samtidigt som ekonomin förväntas återgå till balans. Egentligen skulle man med fog kunna fråga sig om finanspolitiken bör vara än mer restriktiv, i och med att staten och kommunerna fortfarande uppvisar ett stort underskott 2018.

Läget blir dock annorlunda om man dimensionerar finanspolitiken tillsammans med just sådana strukturella åtgärder som vi i den här skriften har förespråkat. Det handlar främst om två typer av åtgärder: (i) en ny lönesättningsmodell som säkerställer en långfristig sysselsättningstillväxt utan någon snart tilltagande löne- och prisspiral som hotar konkurrenskraften, och (ii) reformer som ökar arbetsutbudet. Om dessa byggstenar finns på plats, har ekonomin en större tillväxtpotential, vilket i sin tur tillåter ett något större risktagande i de

⁵⁴ Statens och kommunernas totala underskott (nettoutlåning), utan pensionsfonderna, 2014, enligt Finlands Banks bedömning (Talouden näkymät 5/2014).

⁵⁵ Ministry of Finance, Economic Survey Autumn 2014, Table 2: Key forecast figures for the medium term. Här avser underskottet summan av statens och kommunernas strukturella underskott.

offentliga finanserna. Med andra ord, i och med att framtidens BNP blir större, har man råd med ett större offentligt underskott under de närmast kommande åren. Vi har inte tagit fram ett fulljädrat alternativscenario, vilket skulle förutsätta kalkyler med en makroekonomisk simuleringsmodell. Den allmänna principen är dock klar. Ju kraftigare är strukturreformerna, desto större är det finanspolitiska utrymmet.

Det bör ändå betonas, i ljuset av Tabell 2, att detta utrymme under inga omständigheter blir betydande. Finland har ett hållbarhetsgap i sina offentliga finanser, och detta måste åtgärdas. Den resulterande restriktiva finanspolitiken kommer under de närmaste 5–10 åren obönhörligt att hämma tillväxten något. Det finns inget alternativ: en framtidsbild med en exploderande offentlig skuldsättning är katastrofal. Det är absolut bäst att använda de närmast kommande åren för att förstärka de offentliga finanserna. Världsekonomin håller på att återhämta sig, och Finland behöver betydligt starkare offentliga finanser för att bemöta alla kommande lågkonjunkturer.

4 AVSLUTANDE REFLEKTION: HUR ALLT HÄNGER IHOP

Vi har presenterat de viktigaste byggstenarna för en ekonomisk-politisk strategi. Det återstår att sammanfatta dem och visa hur alla byggstenarna tillsammans blir ett hus och inte bara ett hög av disparata tegelstenar – och varför huset blir bräckligt om alla stenarna inte är med.

Vi har betonat strukturella frågeställningar och systemlösningar. Det är viktigt att förbättra konkurrenskraften, men det är lika viktigt att etablera en samsyn och en institutionell process som säkerställer konkurrenskraften framöver.

Det är viktigt att förstå den ekonomiska politikens olika nivåer – parametrar och institutioner. På en yttlig nivå handlar ekonomisk politik om att påverka ekonomins parametrar. Den diskussionen är alltid i gång: man är oroad av konkurrenskraften eller inflationstakten och önskar att sänka arbetskostnaden eller påverka inflationstakten. I den politiska och mediala debatten hör man ofta otydliga påståenden om att "man" ska sänka löner eller höja produktiviteten, utan en närmare analys om vem som ska åstadkomma detta. Att bara kräva att man ska "sänka lönerna" är tomt prat. En marknadsekonomi bygger på företags och hushålls och individers fria överenskommelser, och det finns (gudskelov) inga direkta styrningsinstrument med vilka beslutsfattarna skulle kunna "sänka lönerna" eller "höja produktiviteten".

En lyckad ekonomisk politik förutsätter däremot att det finns institutioner som understödjer olika beslutsfattares beteende på ett sätt som är förenligt med ett gynnsamt samhälls-ekonomiskt utfall. Det finns därför en djupare plan som handlar om institutioner och politiska processer. Det är viktigt att förbättra konkurrenskraften under de närmaste åren, oavsett hur det görs. Men det är också viktigt att inrätta institutioner och initiera politiska och institutionella processer som gör att förbättringen äger rum och att man i framtiden undviker dylika djupa försämringar av konkurrenskraften. Det är därför som vårt främsta förslag är att staten uppdrar åt parterna att komma fram med en bättre lönesättningsmodell. Där betonar vi att det ytterst handlar om förtroende mellan parterna.

I samma anda vill vi betona att det är viktigt att förstärka de offentliga finanserna, men att det också är viktigt att komma överens om budgetpolitiska regler och strukturella reformer som varaktigt förstärker den offentliga ekonomin.

Om den offentliga ekonomins problem – som i grund och botten har med en åldrande befolkning att göra – endast tacklas med nedskärningar och skattehöjningar, kommer de offentliga finanserna aldrig att bli robusta, och landet kommer att lida av en blygsam tillväxt många år framöver. Om den offentliga ekonomin balanseras endast med skattehöjningar eller nedskärningar, får vi en restriktiv finanspolitik under många år framöver, och tillväxten förblir blygsam. Vår strategi handlar om att öka arbetsutbudet och varaktigt förbättra konkurrenskraften. På så sätt kan ekonomin växa i många år framöver, utan att tillväxten stryps av ökande kostnader eller panikartade besparingar. Denna strategi säkerställer även finansieringen av välfärdsåtagandet och den offentliga sektorns resurser samt den offentliga sektorns ekonomiska muskler i en värld där även det säkerhetspolitiska läget verkar mer hotande än under en lång tid tillbaka.

Vi avslutar med att presentera en tabell som sammanfattar logiken i våra förslag. I följande tabell listas alla fyra delarna av den föreslagna ekonomisk-politiska strategin. För varje del indikeras också dess roll i helheten (andra kolumn), hur strategin skulle försvåras eller vara otillräcklig om denna del fattades, och, till sist, varför denna del inte skulle räcka till om de andra delarna inte var på plats.

Policylösning	Dess roll i helheten	Vad händer i frånvaro av denna policylösning när de andra lösningarna är på plats?	Vad åstadkommer denna lösning utan de andra lösningarna?
1. En ny lönesättningsmodell	Skapar förväntningar om bättre konkurrenskraft och säkerställer förbättringen av konkurrenskraften 2015–2025, så att investeringarna kommer i gång.	Sysselsättningstillväxten stjälpas snart av ökande kostnader; företagets blygsamma förväntningar dämpar investeringar	En förbättring av kostnadsläget, men återhämtningen utan arbetsutbudsreformer räcker inte till för att varaktigt förbättra de offentliga finanserna; fortsatta hållbarhetsproblem och nedskärningar i panik.
2. Kraftiga arbetsutbudsreformer	Säkerställer offentliga finansernas hållbarhet, skapar positiva förväntningar hos företag och hushåll samt mer utrymme för expansiv finanspolitik	Konkurrenskraften förbättras men sysselsättningen kan inte växa långfristigt många år, och de offentliga finanserna förblir svaga; inget utrymme för finanspolitik skapas	Ökande arbetsutbud är bra för offentliga finanser, men utan en ansvarsfull lönebildning kan "insiders" lönerna öka och arbetslösheten förbli hög.
3. Högre produktivitetstillväxt	Underlättar förbättringen av konkurrenskraften	Det tar längre tid för att återställa konkurrenskraften	Produktivitetstillväxten räcker inte till för att säkerställa finansieringen av välfärdsstaten
4. Finanspolitikens roll, med antingen restriktiv eller (i bästa fall lindrigt) expansiv	Lindrigt expansiv finanspolitik som möjliggörs av 1-3 kan påskynda återhämtningen.	En restriktiv finanspolitik innebär en något långsammare återhämtning och en något mer utdragen lågkonjunktur, men ingen avgörande roll	Expansiv: En ytterligare och ansvarslös försämring av de offentliga finanserna bäddar vägen för ett destruktivt sparprogram senare Restriktiv: De offentliga finanserna förbättras något, men ekonomin stagnerar och det blir nolltillväxt i flera år

REFERENSER

- Eichhorst, W., Boeri, T., Coen, A. D., Galasso, V., Kendzia, M. & Steiber, N. (2014): How to combine the entry of young people in the labour market with the retention of older workers?. IZA Journal of European Labor Studies 2014, 3:19
- ETLA (2015): Muistioita tulevalle hallitukselle, Talouspolitiikan linjaus keväällä 2015
- Finlands Bank (2014): Economic Outlook, Bulletin 3. Finlands Bank, Helsinki
- Hibbs, D. A. Jr. & Locking, H. (2000): Wage Dispersion and Productive Efficiency: Evidence for Sweden. Journal of Labor Economics, University of Chicago Press, vol. 18(4), s. 755–82, oktober
- Holmström, B. Korkman, S. & Pohjola, M. (2014): The nature of Finland's economic crisis and the prerequisites for growth, PM 21.2.2014
<http://vnk.fi/documents/10616/339615/The+nature+of+Finland%E2%80%99s+economic+crisis+and+the+prerequisites+for+growth+-memorandum/07f3b69a-25cb-4347-a713-b0f91c23a931>
- IMF (2014): Finland, Country report 14/139
- Konjunkturinstitutet (2014): Konjunkturläget. Augusti och december 2014
- Kytölä, L. & Kämäräinen, I. (2015): Kasvuyrityksiä koskeva kysely. Kempele 2.3.2015
<http://vm.fi/documents/10623/1096506/Kasvuyrityskyselyn+tulokset/72ff8af0-7065-454c-800e-948d34a6b5bc>
- Kyyrä, T. & Wilke, R. (2007): 'Reduction in the Long-term Unemployment of the Elderly: A Success Story from Finland' European Economic Association. Journal, vol 5, no. 1, s. 154–182
- Kyyrä, T. & Ollikainen, V. (2008): To search or not to search? The effects of UI benefit extension for the older unemployed. Journal of Public Economics 92, 2048–2070.
- Maliranta, M. (2014): Productivity in Finland. ETLA & University of Jyväskylä, PM
- Maliranta, M. & Ilmakunnas, P. (2007): Aging, Labor Turnover and Firm Performance. ETLA Discussion Paper No. 1092
- Ministry of Finance (2014): Economic Survey, Autumn 2014. Ministry of Finance, Helsinki
- Myrskylä, P. & Pyykkönen, T. (2015): Tulevaisuuden tekijät – Suomi ei pärjää ilman maahanmuuttoa. EVA analyysi 42, 29.1.2015
- OECD (2013): Economic Policy Reforms 2013, Going for Growth. OECD, Paris, France
- OECD (2014): OECD Economic Surveys: Finland 2014. OECD, Paris, France
- OECD (2014b): Economic Outlook No 96. OECD, Paris, France
- Salmi, M., Lammi-Taskula, J. & Närvi, J. (2009): Perhevapaat ja työelämän tasa-arvo. Työ ja yrittäjyys 24/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö
- Segendorf, O. & Teljosuo, Å. ja T. (2011): Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5, Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Statistics Norway (2015): <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/innvandringen-okte-syssettingen>, last den 11.1.2015.
- Suomen Pankki (2014): Euro ja talous 5/2014: Talouden näkymät. Suomen Pankki, Helsinki
- Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2014
http://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/images/docs/tpan_raportti_2014.pdf
- Tukuseto (2015): Talousnäkymät ja palkanmuodostus. Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan raportti 13.1.2015, VNK
- VM (2013): Julkisen talouden kestävyys ja rakenneuudistukset. Talouspolitiikan Strategia 2013. Toukokuu 2013



STATSRÅDETS KANSLI

SNELLMANGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
tfn 09 16001, 09 57811
fax 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN PDF 978-952-287-153-4
ISSN 1799-7828