



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Strategia Suomelle

Strategia Suomelle

Julkaisija
VALTIONEUUVOSTON KANSLIA

KUVAILULEHTI
11.3.2015

Tekijät

Anders Borg ja Juhana Vartiainen

Julkaisun laji

Raportti

Toimeksiantaja

Valtioneuvoston kanslia

Toimielimen asettamispäivä

Julkaisun nimi

Strategia Suomelle

Tiivistelmä

Suomen talouskehitys on vuoden 2007 jälkeen ollut heikkoa, ja kokonaistuotanto sekä työllisyys ovat edelleen vuoden 2008 tason alapuolella. Globaali taantuma on vaikuttanut Suomeen, mutta talouden heikkous johtuu vahvasti myös kotimaisista tekijöistä.

Kilpailukyky on vuoden 2007 jälkeen heikentynyt selvästi, koska palkanmuodostus ei sopeutunut heikkenevään tuottavuuteen. Heikentynyt kilpailukyky on pahentanut kansainvälisen matalasuhdanteen vaikutusta, niin että vientitoimialojen tuotanto ja työllisyys ovat alentuneet tuntuvasti. Suomen korkea kustannustaso suhteessa euroalueeseen tulee heikentämään talouskehitystä tällä ja ensi vuosikymmenellä. Tilannetta pahentaa se, että työmarkkinaosapuolet eivät näytä pääsevän yksimielisyyteen sellaisesta palkkaneuvottelujen mallista, jolla turvattaisiin parempi kilpailukyky ja vaikutettaisiin myönteisesti sijoittajien odotuksiin.

Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin näkymät ovat heikot, koska työikäisen väestön määrä pienenee ja työvoimaan osallistuminen on edelleen muita Pohjoismaita vähäisempää. Niinpä tuntuva finansspoliittinen elvytys ei tule kysymykseen Suomen taloustaantumana hoitokeinona.

Strategia, jonka avulla Suomi nostetaan kriisistä, sisältää kolme erillistä osaa. Ensinnäkin on palautettava kilpailukyky. Tämä edellyttää, että työvoimakustannukset, suhteessa tuottavuuskasvuun, nousevat monen vuoden ajan hitaammin kuin muulla euroalueella. Työmarkkinaosapuolten on päästävä yhteisymmärrykseen paremmasta palkkaneuvottelujen mallista, joka myös vaikuttaa odotuksiin ja vakuuttaa taloudenpitäjät siitä, että maan kansainväliselle kilpailulle avoin vientisektori on tulevaisuudessa kilpailukykyinen. Maan hallituksen tulee antaa työmarkkinoiden osapuolille tehtäväksi luoda tämän varmistava palkkamalli. On kaikkien työmarkkinaosapuolten edun mukaista, että Suomella myös tulevaisuudessa on elinkelpoinen teollisuus, jonka tuottavuuskasvu luo tilaa kaikkien muidenkin toimialojen palkankorotuksille.

Toiseksi, on välttämätöntä, että työvoimaan osallistumista, työvoimaa ja työllisyyttä lisätään työn tarjontaa rohkaisevin uudistuksin. Ellei työn tarjontaa lisätä, Suomen nykyiset julkiset hyvinvointivastuut ovat kestävämmällä tasolla. Kasvava työn tarjonta on edellytys myös sille, että työllisyys voi tästedes kasvaa monen vuoden ajan, ennen kuin se törmää kilpailukykyä uudestaan heikentäviin pullonkauloihin ja yltyviin palkkavaatimuksiin.

Näiden kahden strategiaosan ohella on tehtävä kaikki voitava tuottavuuskasvun edistämiseksi. Tässä suhteessa on vaikeampi antaa suosituksia ilmeisistä ja nopeasti vaikuttavista uudistusehdotuksista, koska Suomella jo nyt on yleisesti hyvin toimiva markkinatalous ja kansainvälistä arvostusta nauttiva innovaatiojärjestelmä. On kuitenkin mahdollista tehdä paljonkin talouden uudistuskyvyn parantamiseksi ja yrittäjyysilmaston parantamiseksi. Nopeampi tuottavuuskasvu helpottaisi kilpailukyvyn palauttamista ja kohentaisi siten kansantalouden kehitystä.

Avainsanat

Suomi, kilpailukyky, työntarjonta, tuottavuus, palkkaneuvottelut

Sarjan nimi ja numero

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2015

ISSN

1799-7828

ISBN (painettu)

Kokonaissivumäärä

50

Kieli

Fi

Luottamuksellisuus

julkinen

ISBN (PDF)

978-952-287-152-7

Kustantaja

Valtioneuvoston kanslia

Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut

Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi

Taitto

Valtioneuvoston kanslia/Politiikka-analyyysyksikkö

| | | | |
|---|--------------------|---|--|
| 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 kraftigt 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 uppdraga 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 produktivetsökningar skapar utrymme för alla sektors 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 på svenska 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 | |

Sisällys

| | |
|--|----|
| ESIPUHE | 7 |
| 1 YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT | 9 |
| 2 TALOUDEN TILA KRIISIN JÄLKEEN JA ONGELMAN KUVAUS | 15 |
| 3 STRATEGIA SUOMEN KRIISIN VOITTAMISEKSI | 29 |
| 3.1 Kilpailukyky ja palkanmuodostus | 29 |
| 3.2 Strategia Suomen hyvinvoinnin turvaamiseksi: työn tarjonta | 36 |
| 3.3 Kilpailukyky ja tuottavuuden kasvu | 41 |
| 3.4 Finanssipolitiikka voi tukea kasvua, mutta se ei yksin ratkaise ongelmia | 45 |
| 4 PÄÄTELMÄ: MITEN KAIKKI LIITTYY KAIKKEEN? | 48 |
| LÄHTEET | 50 |

ESIPUHE

Suomi valmistautuu kevään 2015 vaaleihin poikkeuksellisen huonojen talousnäkökymien oloissa.

Talous ei ole juuri kasvanut vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen. Valtion velka on kaksinkertaistunut noin 50 miljardista eurosta noin 100 miljardiin euroon. Velkaantuminen jatkuu.

Suomen Pankki arvioi joulukuussa 2014, että pitkän aikavälin kasvu vuoteen 2030 asti on jäämässä keskimäärin yhteen prosenttiin vuodessa. Finanssikriisistä vuonna 2008 alkanut taantuma on tuonut esiin Suomen talouden rakenteelliset ongelmat. Niistä toipuminen edellyttää mittavaa tuotantorakenteen uudistumista sekä uudistuksia työmarkkinoilla. Suomi nousee vain työllä.

Talouden kääntäminen uudelleen kasvu-uralle sekä julkisen talouden vakauden varmistaminen tulevat olemaan seuraavan hallituksen keskeisiä huolenaiheita. Tähän työhön tarvitsemme mahdollisimman paljon pohjatietoa ja asiantuntijanäkemyksiä tarvittavista toimenpiteistä.

Ruotsi on selviytynyt talouskriisistä meitä paremmin. Ruotsin työllisyysaste on useita prosenttiyksikköä korkeampi kuin Suomessa. Voimme ehkä oppia jotain naapuriltamme.

Siksi pyysin lokakuussa 2014 Ruotsin entiseltä valtiovarainministeriltä Anders Borgilta Suomen talouspolitiikan lähivuosien linjauksia hahmottelevan, ensi vaalikaudelle tähtäävän raportin. Raportin on määrä sisältää talouden ajankohtainen tilannekuva sekä ehdotuksia talouspolitiikan keskeisistä tavoitteista ja tarvittavista toimenpiteistä. Työssä tulitisiin hyödyntämään Suomen taloudesta viime vuosina laadittuja lukuisia asiantuntijaraportteja.

Otettuaan tehtävän vastaan Borg pyysi hankkeen toiseksi kirjoittajaksi valtiotieteen tohtori Juhana Vartiaisen.

Toivon, että tämä raportti herättää keskustelua sekä auttaa työssä Suomen saattamiseksi uuteen nousuun.

Alexander Stubb
Pääministeri

Kiitokset

Työn kuluessa Anders Borg ja Juhana Vartiainen ovat tavanneet laajasti eri sidosryhmien edustajia sekä suomalaisia taloustutkijoita. Hankkeen väliraportointi talousneuvostolle tapahtui tammikuussa 2014. Nyt käsillä oleva loppuraportti laadittiin ruotsiksi ja julkaistaan suomeksi ja ruotsiksi. Raportin tausta-aineistoja ovat toimittaneet muun muassa Suomen Pankki, valtiovarainministeriö ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Suomenkielisen raportin kieliasun on tarkistanut Juhana Vartiainen. Kuvioiden ja ulkoasun laatimisesta on vastannut Iiris Koskela-Näsänen valtioneuvoston kansliasta. Lausun sihteeristön puolesta parhaimmat kiitokset kaikille raportin valmisteluun osallistuneille tahoille.

Pekka Sinko
Talousneuvoston pääsihteeri

1 YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT

Suomi on viime vuosikymmenten aikana kehittynyt hyvin niin taloudellisesti kuin sosiaalisesti-kin.¹ Monet ovat arvioineet Suomen kuuluvan maailman kilpailukykyisimpiin talouksiin ja talouskasvu on ollut vahvempaa kuin useimmissa kehittyneissä maissa. Myös kansalaisten keskuudessa koetun hyvinvoinnin suhteen Suomi kuuluu kymmenen korkeimmalle rankatun maan joukkoon. Tulo- ja hyvinvointierot ovat suhteellisen pieniä. Luottamus poliittiseen järjestelmään on suurempaa kuin useimmissa muissa maissa. Luonnolliset elinolosuhteet ja ympäristö ovat paremmassa kunnossa kuin useimmissa muissa maissa. Yhdessä muiden pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden kanssa Suomi on kehittynyt yhdeksi kaikkien aikojen menestyksekkäimmäksi yhteiskunnaksi, jonka hyvinvointimallilla on hyvät edellytykset toimia hyvin myös tulevaisuudessa.

Pohjoismainen hyvinvointivaltio rakentuu avoimen markkinatalouden ja julkisesti rahoitetun hyvinvointisektorin yhdistelmän varaan. Päinvastoin kuin kylmän sodan aikana, jolloin "kapitalismia" ja "sosialismia" pidettiin toisiaan vastavuoroisesti poissulkevinä ja vihamielisinä vaihtoehtoina, nyt on vallalla melko yleisesti hyväksytty käsitys, jonka mukaan pohjoismaiset hyvinvointivaltion instituutiot ja tehokas markkinatalous tukevat toisiaan. Kun talouden perusturva on kunnossa, kansalaiset ovat valmiita osallistumaan joustavaan ja dynaamiseen markkinatalouteen, joka on myös täysimääräisesti mukana kansainvälisessä työnjaossa. Parhaassa tapauksessa tuloksena on win-win-tilanne: markkinatalous tuottaa hyvän keskimääräisen taloudellisen hyvinvoinnin, kun taas hyvinvointi-instituutiot huolehtivat riskien jakamisesta ja siitä, että myös ne, jotka eivät onnistu saamaan kohtuullisia palkkatuloja voivat ylläpitää kohtuullisen elintason. Pohjoismainen malli on yksinkertaisesti viisas tapa hoitaa globalisaatiota.

Viime vuosille on kuitenkin ollut ominaista hankala talouskehitys. Globaalin finanssijärjestelmän kriisillä on ollut vakavat vaikutukset kaikkiin Euroopan unionin maihin.

Monissa Euroopan maissa, joihin kriisi on iskenyt kovimmin, esimerkiksi Latviassa, Kreikassa, Irlannissa, Portugalissa ja Espanjassa, kotimaiset epätasapainot ovat johtaneet akuutteihin kriisireaktioihin, samalla kun julkisen talouden tila on heikentynyt nopeasti. Epätasapainot ovat näkyneet kiinteistömarkkinoiden ylikuumenemisena, jota ylimitoitettu luotonanto ja kasvavaan vaihtotaseen vajeeseen johtanut tuottavuuden heikko kasvu ovat ruokkineet.

Suomen taloushuolet eroavat näiden kriisimaiden kehityksestä ja ongelmilla on erilaiset taustat. Kansainvälisellä kriisillä on ollut vaikutuksensa Suomeen, mutta Suomella on myös merkittäviä omia rakennehaasteita, jotka syventävät talousongelmia. Talouskehitys on viime vuosina ollut heikkoa ja meneillään oleva vähittäinen elpyminen jatkunee heiveröisenä myös tulevina vuosina.

Elektroniikka- ja metsäteollisuuden rakennemuutoksilla on ollut suuri vaikutus Suomeen. Tietoliikennealan ja erityisesti Nokian vienti on vähentynyt, kun kuluttajat maailmanlaajuisesti ovat siirtyneet käyttämään niin sanottuja älypuhelimia. Tämän lisäksi paperiteollisuuden, erityisesti sanoma- ja aikakauslehtipaperituotannon, merkitys on vähentynyt johtuen paperilehdistä saatujen tulojen pienenemisestä samalla kun kilpailu matalien tuotantokustannusten maiden suunnalta on tällä toimialalla kiristynyt.²

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

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

Suomen kauppa Venäjän ja muiden Itä-Euroopan maiden kanssa on myös laajempaa kuin muilla vastaavallailla mailla. Venäjän viime vuosien heikko talouskasvu on vaikuttanut Suomeen kielteisesti, mutta se ei ole ollut ratkaiseva tekijä. Jos Ukrainan kriisi vaikeutuu ja Venäjään liittyvä taloudellinen epävarmuus kasvaa, sillä voi olla kielteinen vaikutus Suomen kehitykseen. Vaikka välitön yhteys reaalityalouteen on rajallinen, välillinen vaikutus saattaa olla näkyvämpi, muun muassa finanssimarkkinoiden epävarmuuden lisääntymisen muodossa. Hankalampi kansainvälinen poliittinen tilanne ja kärjistyneet turvallisuusriskit luovat Suomen kannalta vakavan tilanteen. Nyt ei ole oikea aika epäonnistua omassa talouspolitiikassa.

Euroopan talouskriisi vähensi Suomen vientituotteiden kysyntää ja tietoliikennesektorin ja paperiteollisuuden ongelmat heikensivät kehitystä edelleen. Kriisin alkuvaiheessa, vuosina 2008–2009, tuottavuus heikkeni voimakkaasti Suomessa. Heikko tuottavuuskehitys ei ole yllättävää taloudessa, jossa voimavarojen käyttöaste laskee voimakkaasti. Normaalisti tuottavuus kuitenkin taas kasvaa selvästi elpymisen aikana. Suomessa näin ei ole tapahtunut. Koska palkankorotusvauhti ei sopeutunut tuottavuuden äkilliseen supistumiseen, kustannustilanne on pahentunut voimakkaasti suhteessa niihin maihin, joiden kanssa Suomi kilpailee maailmanmarkkinoilla. Vuoden 2007 jälkeen Suomen kilpailukyky on heikentynyt noin 20 prosenttia suhteessa Saksaan, Ruotsiin ja euroalueeseen.³ Kilpailukykyä voidaan mitata monella eri tavalla, mutta kaikki kilpailukykytarkastelut tukevat johtopäätöstä, jonka mukaan Suomella on merkittävä kilpailukykyongelma. Palkat ovat jatkaneet nousuaan myös sen jälkeen, kun tuottavuuden kasvu pysähtyi. Samalla Suomen talous on menettänyt suhteellisen korkean tuottavuuden yritystoimintaa, jolla on ollut hyvä kyky myös lisätä tuottavuuttaan. Nämä ongelmat näkyvät selvästi elinkeinoelämän ja teollisuuden heikentyneenä kannattavuutena ja vähentyneinä markkinaosuuksina. Tilanne on hyvin vakava.

Kilpailukykyyn palauttaminen tulee vaatimaan merkittäviä ponnisteluja. Suomella on kuitenkin vahva lähtökohta. Monet tutkimukset osoittavat, että Suomen yleinen yritysilmasto on parempi ja innovaatiokyky on vahvempi kuin monissa vertailumaissa. Yritysten perustamisen matalat esteet, tehokas julkishallinto, erittäin hyvin toimiva koulutusjärjestelmä, suuret panostukset tutkimukseen ja kehitykseen, vahvasti juurtunut positiivinen asenne teknologian kehitykseen, yhteiskunnan pitkälle mennyt digitalisointi ja hyvin toimiva infrastruktuuri ovat Suomen vahvuuksia.⁴

Käsityksemme mukaan Suomen yhteiskuntamallin perusta sopeutuu siis hyvin kohtaamaan globaalien maailman haasteita. Pohjimmiltaan hyvin toimiva hyvinvointivaltio, vahva korkean teknologian elinkeinoelämä, työmarkkinoiden vastuuntuntoiset osapuolet ja kansalaisten suuri luottamus poliittiseen järjestelmään antavat Suomelle hyvät edellytykset ratkaista ongelmansa.

³ Ks. Muistioita tulevalle hallitukselle, Talouspolitiikan linjat keväällä 2015, s. 17. Ks. myös Mika Maliranta: Kustannuskilpailukyky kasvumenestyksen ehtona, ETLA 2014.

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

Suomi on kuitenkin hyvin vakavan haasteen edessä. Heikon kysynnän ja matalan inflaation leimaamassa kansainvälisessä ympäristössä vaaditaan merkittäviä ponnisteluja kilpailukyvyyn palauttamiseksi. Suomi on osa euroaluetta eikä voi palauttaa kilpailukykyä valuuttakurssi-muutoksilla, vaan muutoksen on tapahduttava tuottavuutta lisäämällä ja kustannusten kasvua hillitsemällä.⁵ Yhteiskunnan on hankalaa selvittää kustannusten korjaamisesta kohtuullisessa ajassa kun kilpailukyvyyn "kuilun" kokoluokka on 15–20 prosenttia. Esimerkiksi Latvian, Kreikan ja Espanjan kriisivuosien kokemukset osoittavat, että kilpailukyvyyn palauttaminen on suurimmaksi osaksi tapahtunut matalan tuottavuuden sektoreiden työllisyyden voimakkaan vähenemisen kautta. Niissä on siis tapahtunut raju työmarkkinoiden rakennemuutos. Jäljelle jäävät työt ovat niitä, jotka kestävät maailmantalouden kilpailussa. Tämä on sosiaalisesti kallis tapa lisätä tuottavuutta. Sen takia on etsittävä vaihtoehtoisia, vähemmän tuskaa tuottavia keinoja, erityisesti yhdistämällä alhaiset palkankorotukset tuottavuuden kasvua tukeviin toimenpiteisiin.

Jotta kilpailukykyä olisi mahdollista kohentaa 10–20 prosenttia, vaaditaan, että tuottavuus kasvaa huomattavasti enemmän Suomessa kuin Saksan ja Ruotsin kaltaisissa maissa, samalla kun avoimen, kansainvälisesti kilpailevan vientisektorin palkat nousevat hitaammin kuin näissä maissa vähintään 10 vuoden ajan.

Suomen haasteisiin kuuluu myös julkisen talouden tukala tilanne. Julkisen sektorin konsolidoitu bruttovelkaantuminen, BKT-osuudella mitattuna, on kriisin aikana kasvanut noin 40 prosentista 60 prosenttiin. On ollut sinänsä perusteltua reagoida ympäröivän maailman heikkoon kehitykseen antamalla julkisen talouden hillitää kansainvälisen taantumien vaikutuksia, sallimalla automaattisten vakauttajien toiminta ja täydentämällä niitä lisätoimenpitein kysynnän vähentymisen hillitsemiseksi. Korkeaksi noussut velkataso merkitsee kuitenkin sitä, että voimakkaasti kasvava velkaantuminen tuo lähivuosina mukanaan huomattavia riskejä. On oltava liikkumatilaa harjoittaa kysyntää tasapainottavaa finanssipolitiikkaa myös maailmantalouden tulevaisuudessa ja silloin olisi uhkarohkeaa antaa velkaantumisen kasvua voimakkaasti käsillä olevina elpymisvuosina.

Lisäksi Suomen julkista taloutta koettelee väestön ikääntyminen, alhainen työvoimaan osallistumisen aste joissakin ikäryhmissä ja työikäisen väestön määrän supistuminen tulevina vuosina. Väestörakenne ja työvoimaosuus vaikuttavat vahvasti julkiseen talouteen. Lapset ja nuoret aiheuttavat julkistaloudellisia kuluja päiväkotien, koulujen ja korkea-asteen opintojen myötä. Työelämään osallistuva henkilö vahvistaa julkistaloutta maksamalla veroja ja eläkemaksuja. Eläkkeelle päästyään ja työnteon lopetettuaan henkilöstä tulee vähitellen taas julkisesti rahoitettujen palvelujen ja tulonsiirtojen nettokuluttaja eikä hän enää osallistu jätteen tuottamiseen. Ikääntyvä väestö muodostaa tämän takia haasteen suomalaiselle ja pohjoismaiselle hyvinvoinnin järjestämisen mallille.

Suomessa vallitsee laaja yhteisymmärrys siitä, ettei julkistalouden pitkän aikavälin kestävyyttä ole enää varaa heikentää. Vuoden 2014 syksyyn mennessä valtionvarainministeriö, EU-komissio ja OECD arvioivat että talouden kestävyysvaje, joka mittaa sitä, miten paljon julkista taloutta on vahvistettava pysyvästi, jotta se selviäisi tulevasta velvoitteistaan, oli noin 5–7 prosenttia BKT:sta.⁶ Sittemmin nämä arviot ovat jonkin verran pienentyneet, lähinnä työ-

⁵ Toisinaan väitetään, että oma valuutta helposti sallisi kilpailukyvyyn toivotulle tasolle palauttavan "devalvoimin". Nykyaikaisen rahapolitiikan lähtökohdaksi on kuitenkin inflaatiotavoite, jolloin valuuttakurssia ei voida manipuloida vapaasti. Myös oman valuuttansa säilyttäneissä maissa tarvitaan vastuullista talouspolitiikkaa ja yhteiskuntataloudellista vastuunkantoa palkkamallin muodossa.

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

markkinaosapuolten syksyllä 2013 tekemän eläkesopimuksen ansiosta.⁷ Pitkän aikavälin kestävyyttä koskevat arviot ovat epävarmoja, mutta Suomen haaste on epäilemättä merkittävä. Epävarmuutta käytetään toisinaan argumenttina kestävyysvajeen pienentämistoimia vastaan, mutta olemme sitä mieltä, että johtopäätöksen tulisi olla päinvastainen. Se, että julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyteen liittyy merkittävää epävarmuutta, on vahva argumentti julkisen talouden suuremman turvamarginaalin puolesta.

Pitkän aikavälin kasvun vahvistaminen parantaa myös julkisen talouden kestävyttä. Pitkän aikavälin talouskestävyyttä parantavat rakenneuudistukset luovat liikkumavaraa talouden elvyttämiseksi jo nyt finanssipolitiikan avulla. Jos kestävyysvaje ja rakenteellinen alijäämä jäävät ratkaisematta, ekspansiivinen finanssipolitiikka on kyseenalaista. Lyhyellä aikavälillä työttömyyttä saataisiin toki hillittyä ja talouden elpymistä nopeutettua, jos julkista alijäämää määrätietoisesti kasvatettaisiin nyt ja lähivuosina. Sellainen politiikka pahentaisi kuitenkin entisestään julkisen talouden rakenneongelmia. Välttämättömät sopeutustoimet, jotka myöhemmässä vaiheessa olisi pakko toteuttaa, alentaisivat silloin uudelleen kokonaisyksyntää ja uhkaisivat taas taannuttaa talouden.

Johtopäätöksemme on, että talouspolitiikan on keskityttävä kilpailukyvyyn ja julkisen talouden vahvistamiseen tulevina vuosina. Tähän tarvitaan lähivuosiksi johdonmukainen talouspolitiikan strategia, jossa on kolme painopistettä: kustannuskuilua tärkeisiin kilpailijamaihin umpeen kurova *palkanmuodostusmalli*, *työvoiman ja työpanoksen kasvun tulevina vuosina* turvaava politiikka sekä nopeampaan pitkän aikavälin *tuottavuuden kasvuun* johtava politiikka.

Tällaisen politiikkastrategian on oltava uskottava ja poliittisten päättäjien on sitouduttava siihen, jotta se vaikuttaisi yritysten ja kotitalouksien odotuksiin. Tulevaisuutta arvioiva sijoittaja täytyy saada vakuuttuneeksi siitä, että Suomi luo uuden ja paremman palkkaneuvottelumallin, tulee lisäämään työn tarjontaa ja tulee luomaan edellytyksiä tuottavuuskasvulle.

Ensinnäkin, on varmistettava palkanmuodostuksen pitkän aikavälin toimivuus. Työmarkkinaosapuolet ovat Suomessa vanhastaan kyenneet kantamaan yhteiskuntataloudellista vastuuta kun maa on ollut murrosten ja taloushaasteiden edessä. Pienessä ja avoimessa, yhteisvaluuttaan kuuluvassa taloudessa palkankorotusvauhti ja tuottavuus ovat ratkaisevassa asemassa talouden avoimen sektorin kehityksen kannalta. Jos vientiteollisuuden työpaikat halutaan turvata, täytyy palkanmuodostuksen normi sopeuttaa niihin vaatimuksiin, joita kilpailukyky suhteessa ympäröivään maailmaan edellyttää. Jos sitä vastoin annetaan vientiteollisuuden työpaikkojen vähentyä, liikkumatila *yleisten palkankorotusten* tekemiseen heikkenee, koska silloin pienenee se osa taloutta, joka parhaiten kykenee tuottavuuskasvun kautta luomaan palkankorotusvaraa. On siis *koko palkansaaajayhteisön etujen mukaista* tukea sellaista palkkamallia, joka turvaa vientiteollisuuden kannattavuuden.

Käsityksemme on, että palkanmuodostuksen koordinointia olisi vahvistettava jotta vientiteollisuuden palkanormi toteutuisi. Olisi todella tarpeen, että työmarkkinaosapuolet pääsisivät yhteisymmärrykseen ja sellaiseen toimivaan yhteistyöhön, jolla luodaan avoimen sektorin palkka-ankkuri ja vakuutetaan kaikki siitä, että toimintatapa on kestävällä pohjalla. Palkanmuodostus ei ole Suomessa pitkän aikavälin historiallisessa tarkastelussa yleensä sotinut kilpailukyvyyn kanssa. Palkankorotukset ovat suhteellisen hyvin istuneet tuottavuuden kasvun

⁷ Arvioiden mukaan eläkesopimus kaventaa kuilua 1 prosenttiyksikön verran. Myös muita tarkistuksia on tehty, ja on todennäköistä, että valtiovarainministeriön arviot päätyvät runsaaseen 3 prosenttiin BKT:sta.

ja inflaation muodostamiin puitteisiin. Se kielii siitä, että palkanmuodostus Suomessa pohjimmiltaan toimii hyvin.

On kuitenkin ilmeistä, että viimeisten 5–7 vuoden aikana on toteutunut kustannusten nousu, joka on ajanut Suomen tukalaan tilanteeseen.

Keskitetyn tulopolitiikan toimintakyky selvästikin heikkeni kriisivuosiin tultaessa, ja vuosina 2007–2014 palkat ovat nousseet tavalla, joka ei ole sopusoinnussa tuottavuuden kehityksen ja muun maailman vastaavan, tuottavuuteen suhteutetun palkkojen nousun kanssa. Sittemmin on taas siirrytty kohti vahvempaa keskitettyä koordinaatiota. Työmarkkinaosapuolet solmivat elokuussa 2013 pitkäkestoisen "työllisyys- ja kasvusopimuksen", joka on hillinnyt kustannusten kasvua.

Jos Suomi haluaa palauttaa kilpailukykyä, työvoimakustannusten kasvun pitää olla huomattavasti hitaampaa kuin muissa euroalueen maissa ja hitaampaa kuin muissa vastaavanlaisissa maissa. Sekä valtiovarainministeriö että Suomen Pankki arvioivat kuitenkin, että palkkojen kasvuvauhti olisi vuosina 2014–2015 1–1,5 prosenttia ja, että se voisi vielä kiihtyä vuonna 2016.⁸ "Työllisyys- ja kasvusopimuksen" puitteissa tehdyt sopimukset eivät ole toistaiseksi johtaneet Suomen kilpailukykyyn vahvistumiseen ja ne voidaan lähinnä nähdä yrityksenä hidastaa kilpailukykyyn heikkenemistä. Palkankorotukset ja heikko tuottavuuden kasvu huomioidaan ottaen työvoimakustannukset ovat siis edelleen kasvaneet nopeammin Suomessa kuin tärkeissä kilpailijamaissa. *Suomen suhteellinen kilpailukyky ei parane ja heikkenee edelleen jonkin verran suhteessa euroalueeseen.*⁹

On tärkeää ymmärtää, että jos tälle asialle ei tehdä mitään, heikon kilpailukykyyn yhteiskunnalliset kustannukset kohoavat tukalan suuriksi. Jos kilpailukykykuilu suhteessa euroalueeseen säilyy, teollisuussektori kutistuu. Tuolloin tuottavuuden keskimääräinen kasvu alenee Suomessa. Silloin myös reaali-palkkojen korotusvauhdin voi ennustaa pitkällä tähtäimellä hidastuvan nykyarvioista. Sellaisessa skenaariossa työllisyys ei kasva niin nopeasti, että työttömyys alentuisi, ja alhainen tuottavuuskasvu merkitsee, että kaikkien palkansaajien reaali-palkkojen nousu jää vähäiseksi. Tällöin olisi myös äärimmäisen vaikeaa turvata julkisen talouden resurssit.

Toiseksi julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä täytyy vahvistaa ja talouden pitkän aikavälin tuotantokapasiteettia nostaa lisäämällä työvoimaan osallistumisen astetta ja sitä kautta työllisyyttä. Tämä on välttämätöntä, jotta voidaan vastedeskin rahoittaa eriarvoisuutta torjuvat olennaiset hyvinvointietuudet.

Tärkeintä on nostaa työvoimaan osallistumisen astetta. Työllisyysaste on joissakin väestöryhmissä Suomessa huomattavasti alhaisempi kuin monissa vertailumaissa, ennen kaikkea ikääntyneiden parissa. Jos työvoimaan osallistumista voidaan lisätä, vahvistetaan samalla pysyvästi verotuloja ja vähennetään pitkän tähtäimen menopaineita. Yhä useamman henkilön osallistuminen työmarkkinoihin voi myös ehkäistä talouden elpymisessä helposti syntyviä työvoimakapeikkoja, jotka näkyvät palkkojen nousuna työehtosopimuksista riippumatta. Työvoiman kasvu mahdollistaa siis sen, että työllisyys voi kasvaa pitkäaikaisesti ja pysyvästi ja työttömyys vähentyä ilman siitä seuraavaa yltyvää palkkojen ja muiden kustannusten nousu-

⁸ Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta ("Tukuset") arvioi keskituntiansioindeksin nousuvauhdin olevan 1,4 prosenttia vuonna 2014 ja 1,2 prosenttia vuonna 2015. (Talousnäkymät ja palkanmuodostus, Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan raportti 13.1.2015).

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

painetta. Näin ollen korkeampi osallistumisaste on välttämätöntä myös kilpailukyvyn palauttamisen kannalta. Korkealla työllisyydellä ja osallistumisasteella on myös taipumus johtaa hyvinvoinnin tasaisempaan jakautumiseen yhteiskunnassa.

Strategian kolmas painopiste on tuottavuuden kasvua lisäävissä toimenpiteissä. Tuottavuuden kasvu määrää pitkällä aikavälillä kokonaan reaali-palkkojen korotusvaran, mutta lyhyemmälläkin aikajänteellä hyvä tuottavuuskasvu on välttämätön edellytys kilpailukyvyn palauttamiselle, jotta kilpailukykysopeutus ei jää pelkästään tuskallisen palkkamaltin varaan. Taloustieteellinen tutkimuskirjallisuus ja empiiriset kokemukset eivät kylläkään tarjoa mitään kovin selviä tai yksiselitteisiä "reseptejä", joiden avulla tuottavuutta voidaan heti tai pidemmällä aikajänteellä nostaa. Työntekijöiden korkea koulutustaso ja pätevyys ovat tärkeitä samoin kuin investoinnit tutkimukseen ja tuotekehitykseen. Hyvä "yrittäjyysilmasto" luo edellytyksiä nopeasti kasvaville korkean tuottavuuden yrityksille, jotka myös kykenevät ja haluavat palkata työvoimaa. Hyvin toimivat infrastruktuuri ja kuljetusjärjestelmät ovat toki myös tuottavuuden edellytyksiä, samoin kuin kilpailun luoma paine myös niillä toimialoilla, jotka eivät ole suoraan mukana kansainvälisessä kilpailussa. Useimpien pitkän aikavälin tuottavuuteen vaikuttavien tekijöiden suhteen Suomen tilanne on kuitenkin jo nyt hyvä. Ei ole mitään ilmeisiä "matalalla riippuvia hedelmiä", joita poimimalla tuottavuutta voitaisiin helposti nostaa. On kuitenkin syytä ankarasti harkita, mitä vielä voitaisiin tehdä. Koska tarkoitus on vahvistaa kilpailukykyä, on pyrittävä siihen, että Suomen tuottavuuskasvu on monen vuoden ajan parempaa kuin Saksan ja Ruotsin kaltaisissa kilpailijamaissa.

Jos näistä kolmesta strategian osasta kyetään päättäjien kesken sopimaan, voi olla myös perusteltua harkita keveämpää finanssipolitiikkaa, jonka avulla voitaisiin alentaa työttömyyttä nopeammin kuin mitä muuten tapahtuisi. Tällaisen elvytyksen ehdoton edellytys kuitenkin on, että työmarkkinaosapuolet ovat päässeet yhteisymmärrykseen palkanmuodostuksen periaatteista niin, että avoin sektori muodostaa palkka-ankkurin, ja että on ryhdytty toimenpiteisiin työvoimaan osallistumisen lisäämiseksi ja tuottavuuden nostamiseksi. Jos tällaisesta strategiasta päästään yksimielisyyteen, voidaan myös harkita tilapäisiä, vientiteollisuuden kustannuspainetta helpottavia toimenpiteitä, jotka myös tukevat työllisyyttä. Palaamme näihin kysymyksiin raportin viimeisessä jaksossa.

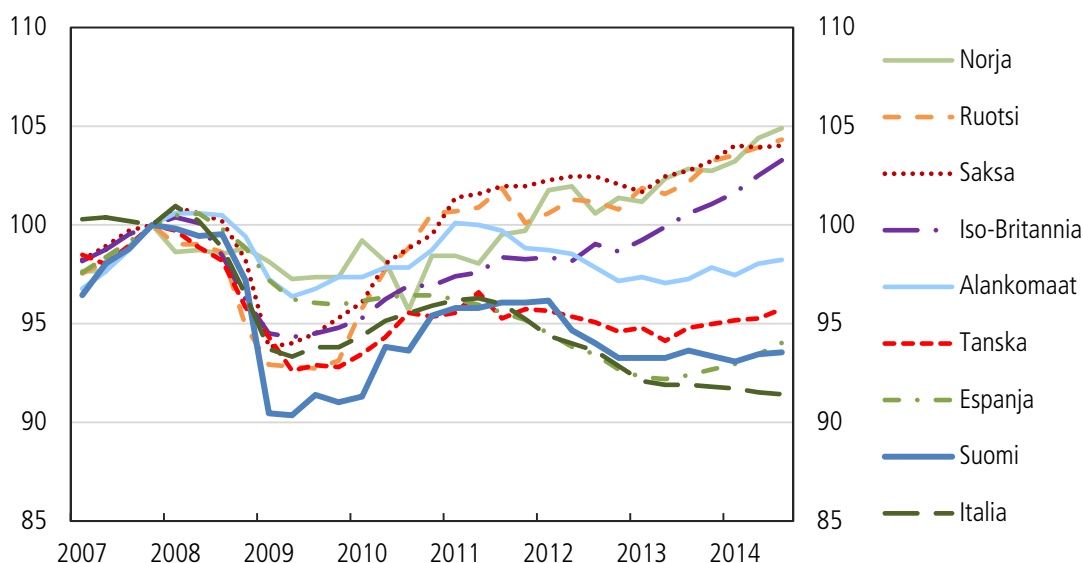
2 TALOUDEN TILA KRIISIN JÄLKEEN JA ONGELMAN KUVAUS

Heikko kasvu ja heikentynyt kilpailukyky

Suomen talouskehitys on viime vuosina ollut takkuista ja sen odotetaan jatkuvan suhteellisen heikkona myös lähivuosina. BKT supistui sekä vuonna 2012 että 2013. Sekä valtiovarainministeriö että Suomen Pankki sekä muut arvioitsijat, esimerkiksi IMF, OECD ja EU:n komissio ovat yhtä mieltä siitä, että kasvu jää lähelle nollaa vuonna 2014. Vuosina 2015 ja 2016 elpymisen arvioidaan jäävän suhteellisen heikoksi, kun sitä verrataan suhdannehistorian kokemuksiin. BKT-kasvun arvioidaan jäävän 1–1,5 prosentin haarukkaan kunakin vuonna. Heikko kansainvälinen kysyntä, jonka kielteistä vaikutusta Suomen talouteen vientiteollisuuden riittämätön kilpailukyky pahentaa, merkitsee sitä, että vain kotimainen kulutus ja investoinnit antavat kasvulle edes jonkinlaista tukea. Investoinnit ovat kuitenkin myös vähentyneet vuodesta 2008. Ainoastaan asuntoinvestoinnit ovat pitäneet jotenkuten pintansa. Heikon kysynnän sortamina myös työmarkkinat kehittyvät heikosti ja työttömyyden odotetaan jäävän yli 8 prosentin tasolle myös tulevina vuosina.

Suomen talouskasvu on ollut heiveröistä vuoden 2008 kriisistä lähtien ja elpyminen kriisin jälkeen on myös ollut hitaampaa kuin monessa muussa maassa. Suomen BKT on vuodesta 2008 kehittynyt samaan tapaan kuin Italian ja Espanjan kaltaisissa kriisimaissa, mutta huomattavasti heikommin kuin esimerkiksi Saksassa ja Ruotsissa.¹⁰

Kuvio 1 BKT:n kehitys vuosina 2007–2014, indeksi 2007Q4=100, kausitasoitettu



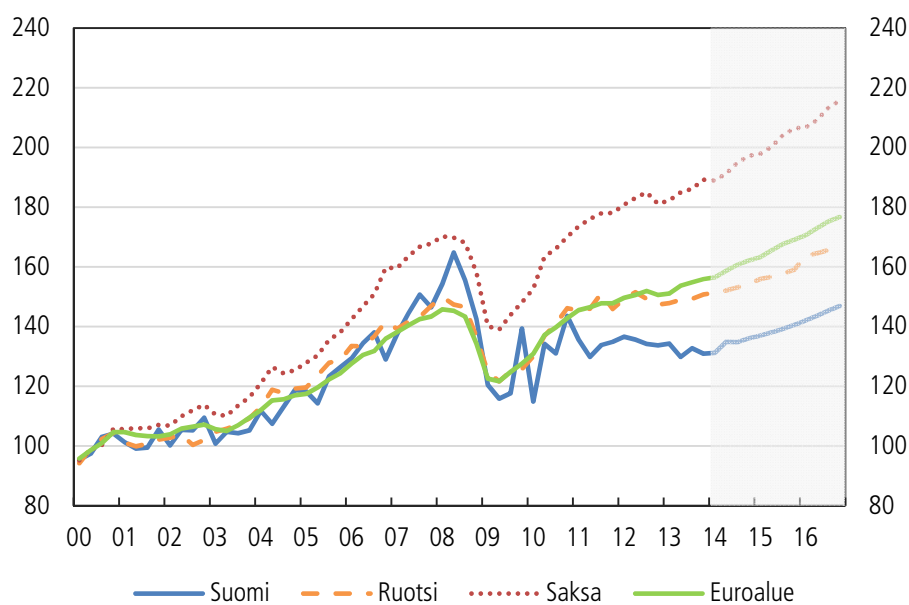
Lähteet: Eurostat, valtiovarainministeriö.

Suomen heikko talouskehitys eroaa kuitenkin Espanjan, Portugalin tai Italian tapauksista monessa suhteessa. Suomen kriisi ei johdu kotimaisten hyödykkeiden hintojen laskusta, rakennussektori ei ole heikentynyt asuntohintojen alenemisen vuoksi, eivätkä pankkijärjestelmän ongelmat ole tyrehtyttäneet luotonantoa ja sitä kautta taloudellista toimeliaisuutta. Suomessa ongelman syyt löytyvät pikemminkin avoimesta vientisektorista. Suomi on pieni avoin talous, jossa ulkomaankauppa on perinteisesti ollut talouden moottori. Siksi olisi ollut

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

järkeenkäypää, että Suomen taluskehitys olisi seurannut esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa nähtyä kaavaa, jossa taloudellisen aktiivisuuden voimakasta laskua maailmankaupan pysähtyttyä vuonna 2008 seurasi teollisuustuotannon ja viennin elpyminen. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut, vaan vienti on kehittynyt huomattavasti huonommin kuin muissa vastaavanlaisissa maissa.¹¹ Suomessa vienti on polkenut paikallaan vuodesta 2010, samalla kun euroalueella, Saksassa ja Ruotsissa vientisektori on elpynyt selvästi.

Kuvio 2 Tavaroiden ja palvelujen vienti vuosina 2000–2016, volyyymi 2000=100, kausitasoitettu



Lähteet: Eurostat, valtiovarainministeriö.

Osa Suomen heikompaa BKT-kehitystä selittyy tietoliikennesektorin ja paperiteollisuuden viime vuosien vaikeuksilla. Nämä toimialat ovat supistuneet voimakkaasti jo pidemmän aikaa, eikä myönteistä käännettä näytä tapahtuneen, vaikka maailmantalous muuten on elpynyt.¹²

Näiden toimialojen ongelmat, vaikka ne ovatkin samantapaisia muissa maissa, ovat Suomessa suhteellisesti merkityksellisempiä kuin monissa vertailumaissa. Elektroniikkateollisuus ja paperiteollisuus ovat kumpikin vanhastaan vastanneet noin 20 prosenttiyksiköstä teollisuuden jalostusarvosta. Kriisin jälkeen nämä luvut ovat puolittuneet, eikä ole nähtävissä vahvoja merkkejä tämän kehityksen kääntymisestä.¹³ Ruotsin ja Suomen vienti ovat sitä vastoin kehittyneet jokseenkin samalla lailla, jos tarkastelusta jätetään pois tietoliikennesektori ja paperiteollisuus.¹⁴

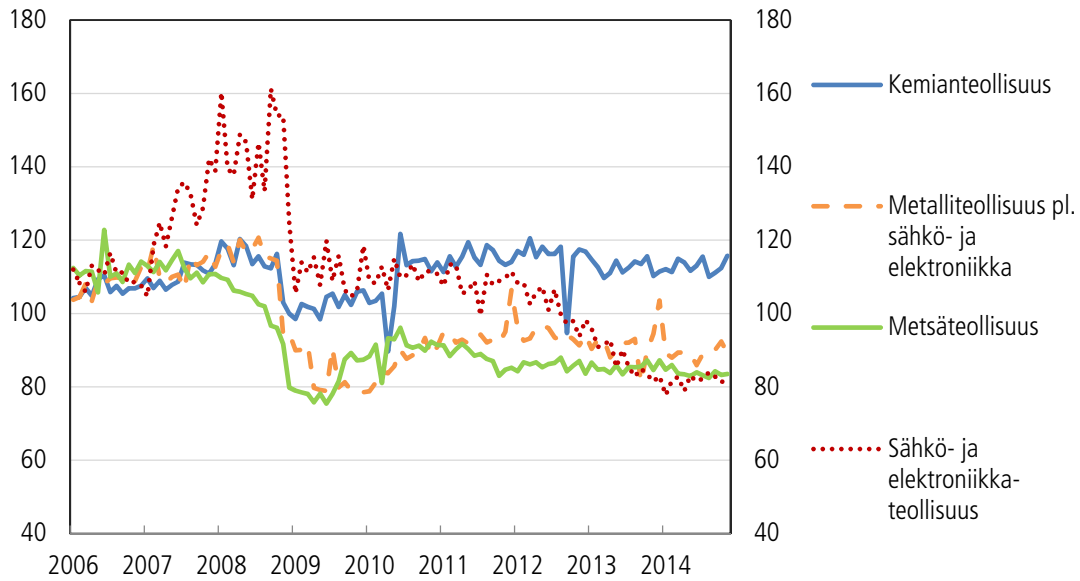
¹¹ Ministry of Finance (2014), Economic Survey, Autumn 2014, s. 38.

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

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

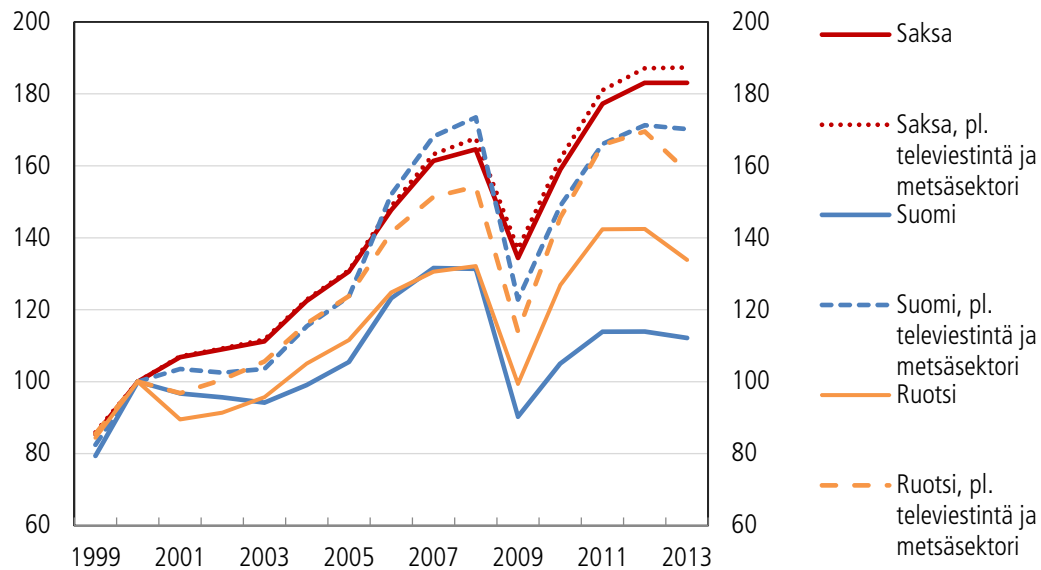
¹⁴ Finlands Bank (2014), Economic Outlook, Bulletin 3, s. 24.

Kuvio 3 Teollisuustuotannon volyymi-indeksi toimialoittain vuosina 2006–2014, 2010=100, kausitasoitettu



Lähteet: Tilastokeskus, Suomen Pankki.

Kuvio 4 Televiestinnän ja metsäsektorin merkitys Suomen kilpailijamaiden tavaraviennissä vuosina 1999–2013, 2000=100



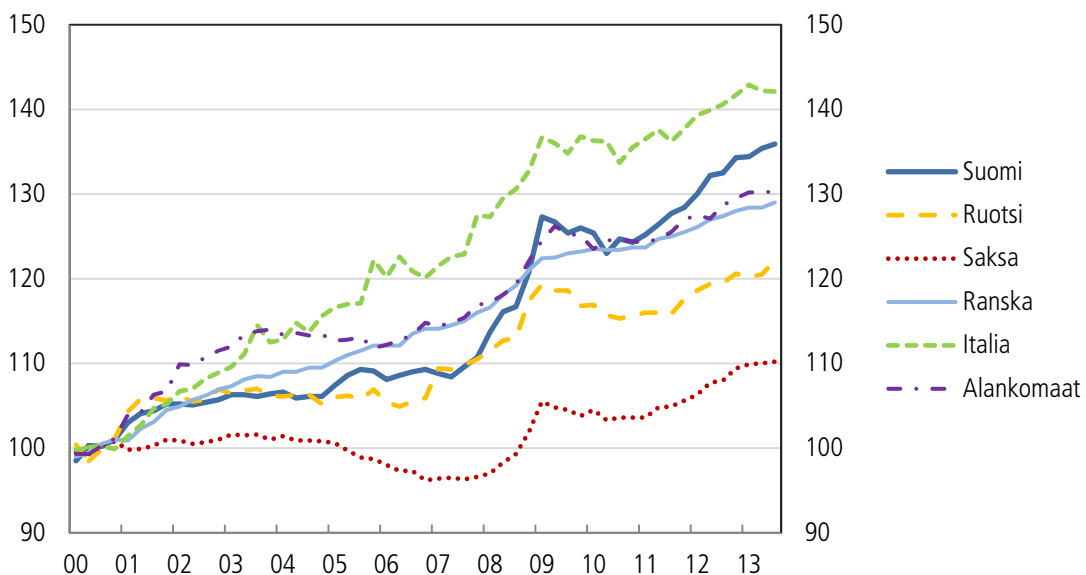
Lähteet: Eurostat, Suomen Pankki.

Vaikka syyt Suomen rakenneongelmiin eivät ensisijaisesti löydy kotimaisista järjestelmäviioista, viennin heikkous on ilman muuta sidoksissa siihen, että Suomen kilpailukyky on viime vuosina heikentynyt voimakkaasti suhteessa vertailumaihin ja kilpailijamaihin.

Heikkoa vientikehitystä selittää siis mielestämme tietoliikennesektorin ja paperiteollisuuden sektorikohtaisten ongelmien ohella myös Suomen epäsuotuisa kustannuskehitys. Tuottavuudella korjatut palkkakustannukset ovat kasvaneet huomattavasti nopeammin Suomessa kuin

muissa maissa.¹⁵ Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n laskelmat osoittavat, että tuottavuuseroihin suhteutetut palkkakustannukset luovat Suomelle merkittävän kustannusrasituksen suhteessa Saksan ja Ruotsin kaltaisiin maihin, ja kilpailukyvyyn näkökulmasta Suomi muistuttaa jo Italian ja Ranskan kaltaisia Etelä-Euroopan maita. OECD:n mukaan Suomen kustannustaso on noin 25 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Saksan ja vähän yli 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Ruotsin, jos lähtökohdaksi otetaan vuoden 2000 tilanne. IMF:n yksikkötyökustannuksia koskevissa vertailuissa Suomi sijoittuu noin 20 prosenttiyksikköä korkeammalle kuin Saksa ja noin 10 prosenttiyksikköä korkeammalle kuin Ruotsi, jälleen verrattuna vuoteen 2000.¹⁶ Valtiovarainministeriön yksikkötyökustannuksia koskevat vertailut osoittavat, että Suomen kustannustaso on noin 15 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Saksassa ja, että ero Ruotsiin on jonkun verran pienempi (valtiovarainministeriö käyttää puolestaan vuotta 2005 vertailun lähtökohtana)¹⁷. On tietenkin aina jossain määrin mielivaltaista verrata eri maiden kustannustasoja ja vertailuvuoden valinta vaikuttaa kustannustason epäsuhdan arviointiin. Mielestämme on kuitenkin selvää, että kilpailukyky on heikentynyt voimakkaasti vuodesta 2007 lähtien, ja että kustannustason kaula muihin maihin nähden on nyt huomattava.

Kuvio 5 Yksikkötyökustannukset (työvoimakustannukset tuottavuuden eroilla korjattuina) omassa valuutassa vuosina 2000–2013,



Lähde: OECD.

Suomen kehitys näyttää erityisesti ensimmäisinä vuoden 2008 kriisin jälkeisinä vuosina eroavan muiden maiden kehityksestä. Silloin tuottavuus laski nopeasti, eikä palkkojen kasvuvauhti reagoinut muutokseen.¹⁸ Palkankorotukset eivät vuosina 2008–2010 sinänsä olleet huomattavan suuria, mutta tuottavuuden voimakkaan alenemisen vuoksi yksikkötyökustannukset nousivat jyrkästi. Palkoista sopivien työmarkkinaosapuolten oli toki aluksi vaikea tietää johtuivatko talouteen kohdistuneet häiriöt pääasiassa tilapäisistä maailmantalouden kysynnän muutoksista vai oliko myös tapahtunut Suomen kansantalouden rakenteellista heikkenemistä.

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

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

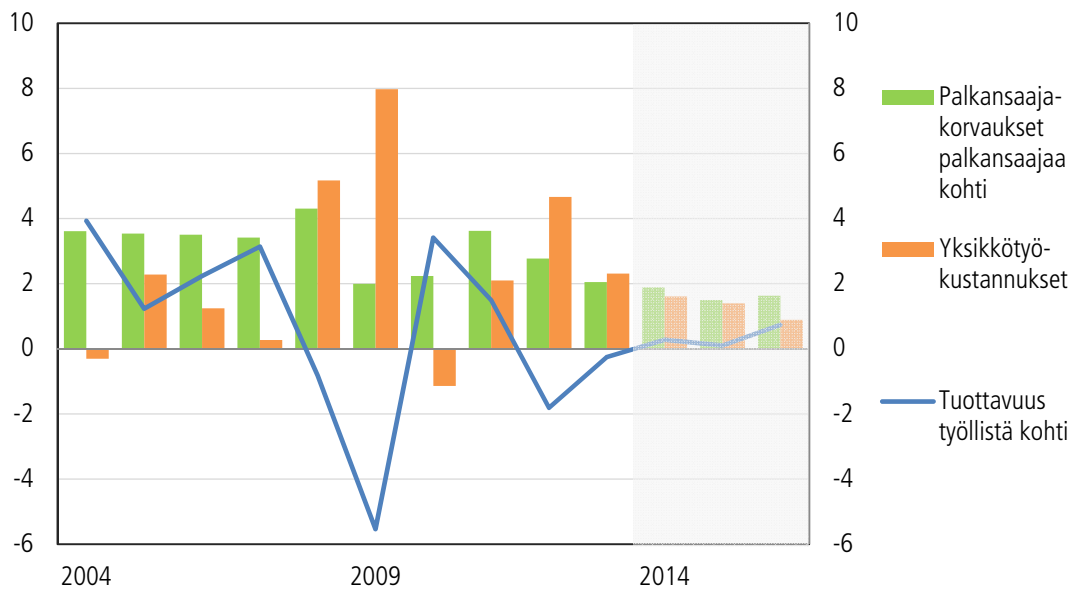
¹⁷ Ministry of Finance (2014), Economic Survey, Autumn 2014, s. 38.

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

Ymmärrys Suomen ongelmien rakenteellisesta luonteesta on mitä ilmeisimmin sittemmin vahvistunut.

On kuitenkin huolestuttavaa, että palkankorotusvauhti jatkui vuoden 2010 jälkeen tasolla, joka oli liian korkea suhteessa tuottavuuskasvuun. Tämä on mielestämme jo osoitus palkkanuovottelujärjestelmän rakenteellisista ongelmista. Palkkojen nousuvauhti on hidastunut tuntuvasti vasta nykyisen tulosopimuksen aikana, ja on tärkeää, että nyt aikaansaatu palkkamallti jää pysyväksi ja vahvistuu myös tulevina vuosina, kun talous taas elpyy ja työttömyys alenee.

Kuvio 6 Yksikkötyökustannukset, palkansaajakorvaukset palkansaajaa kohti ja tuottavuus vuosina 2004–2016



Lähde: Suomen Pankki.

Ei ole yllättävää, että tietoliikennesektorin ja paperiteollisuuden alamäki heikentää koko kansantalouden tuottavuutta, koska nämä sektorit ovat pääomaintensiivisiä korkean teknologian sektoreita, jotka myös ovat investoineet voimakkaasti tutkimukseen ja kehitykseen. Kansantalouden tuottavuus jää kuitenkin todennäköisesti pysyvämminkin alhaisemmalle tasolle, koska näiden toimialojen suhteellinen paino supistuu, eikä elpymistä nyt näytä tapahtuvan sellaisilla muilla toimialoilla, jotka voisivat yhtä merkittävästi kasvattaa tuottavuuttaan. Valtaosa talouden arvioitsijoista odottaakin, että tuottavuuden kasvu jää heikoksi tulevina vuosina ja keskipitkällä aikavälillä.¹⁹

Koko kansantalouden tuottavuuden kasvun arvioidaan siis jäävän lähivuosina heikoksi. EU-komissio ja Kansainvälinen valuuttarahasto arvioivat, että Suomen BKT voi tästedes kasvaa ainoastaan keskimäärin 0,5 prosenttia vuodessa.²⁰ Tätä voidaan verrata kriisiä edeltäneen vuosikymmenen, 1997–2007, keskimääräiseen kasvuun, joka oli 2,7 prosenttia vuodessa.²¹ Monet tekijät heikentävät Suomen teollisuustoimialojen potentiaalisen kasvun näkymiä. Yksityiset investoinnit ovat kriisivuosien aikana olleet alamaissa, ja pääomakanta ei ole kasvanut samaan tahtiin kuin aikaisempina vuosikymmeninä. Kun investoinnit perinteisesti ovat olleet

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.

selvästi yli 20 prosenttia BKT:sta, ne ovat kriisin jälkeen jääneet vain noin 20 prosenttiin BKT:sta.²²

Myös tutkimukseen ja kehitykseen tehdyt investoinnit ovat vähentyneet tuntuvasti.²³ On oletettavaa, että palvelusektori tuleekin vastedes olemaan suhteellisesti merkittävämpi kuin mitä sen tähän mennessä on ollut. Tuottavuuden kasvulla on taipumus kuitenkin olla huomattavasti alhaisempaa näillä työvoimaintensiivisemmillä aloilla, joiden pääomakanta on pieni ja joilla on rajatummalla mahdollisuudet kehittää uutta teknologiaa.

Tämän ohella työpanoksen, eli tehtyjen työtuntien määrän, voi tuskin odottaa kasvavan merkittävästi tulevaisuudessa.

On tärkeää ymmärtää, että potentiaalisen tuotannon kasvun pitkän aikavälin vauhti – eli BKT:n odotettavissa oleva suhdannevaihteluista riippumaton resurssipohjainen kasvuvauhti – luo rajat sille, miten paljon palkat ja kulutus voivat nousta. Palkkojen osuus kansantulosta on tällä hetkellä 62 prosenttia, mikä on jonkin verran korkeampi kuin 60 prosentin historiallinen keskiarvo. Tästäkin syystä on epärealistista olettaa, että palkkojen osuus voisi kasvaa nykyisestä.²⁴ Talouden pitkän aikavälin 0,5 prosentin vuosikasvu merkitsee sitä, että tulot ja hyvinvointi voivat koko tulevana 10-vuotiskautena kasvaa vain noin 5 prosentilla. Jos potentiaalinen kasvu sen sijaan olisi esimerkiksi 2,7 prosenttia vuodessa, olisi tulojen viisinkertainen, yli 25 prosentin kasvumahdollista. Siksi on tärkeää koettaa vauhdittaa pitkän aikavälin potentiaalista kasvua. Jossain määrin nykyinen talouskehitys voi toki olla osa pysyvämpää rakennemuutosta kohti suhteellisesti pienempää teollisuussektoria ja suurempaa palvelusektoria. Tämä voi johtaa pysyvästi pienempään pääomavaltaisuuteen, joka sinänsä voi mahdollistaa sen, että palkkojen osuus BKT:sta kasvaa jonkin verran ilman, että kannattavuus jää liian alhaiseksi. Joka tapauksessa ratkaisevaa on, että palkkojen ja tulojen kehitysvauhti sopeutetaan potentiaaliseen kasvuvauhtiin.

Nykyinen työn tarjonta ei kata hyvinvointivaltion rahoitustarvetta

Menestyksellä yhteiskuntamalli

Kilpailukykyongelmien lisäksi Suomelle on kehkeytnyt merkittävä rakenneongelma, joka liittyy hyvinvointivaltion julkisten menojen rahoitukseen. Pohjoismainen hyvinvointivaltio rakentuu avoimen markkinatalouden ja julkisesti rahoitetun hyvinvointisektorin yhdistelmän varaan. Päinvastoin kuin kylmän sodan aikana, jolloin "kapitalismia" ja "sosialismia" pidettiin toisiaan vastavuoroisesti poissulkevinä ja vihamielisinä vaihtoehtoina, nyt on vallalla melko yleisesti hyväksytty käsitys, jonka mukaan pohjoismaiset hyvinvointivaltion instituutiot ja tehokas markkinatalous tukevat toisiaan. Kun taloudessa on perusturva kunnossa, kansalaiset ovat valmiita osallistumaan joustavaan ja dynaamiseen markkinatalouteen, joka on myös täysimääräisesti mukana kansainvälisessä työnjaossa. Parhaassa tapauksessa tuloksena on win-win-tilanne: markkinatalous tuottaa hyvän keskimääräisen taloudellisen hyvinvoinnin, kun taas hyvinvointi-instituutiot huolehtivat riskien jakamisesta ja siitä, että myös ne, jotka eivät onnistu saamaan kohtuullisia palkkatuloja voivat ylläpitää kohtuullisen elintason. Pohjoismainen malli on yksinkertaisesti viisas tapa hoitaa globalisaatiota.

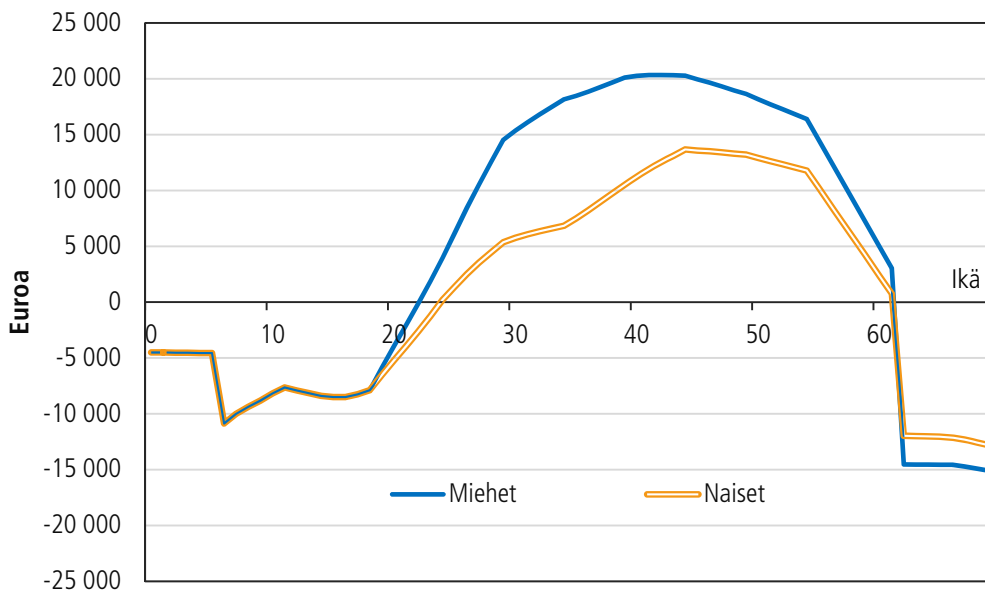
²² Ministry of Finance (2014), Economic Survey, Autumn 2014, s. 47.

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

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

Kaikkiin pohjoismaisiin hyvinvointivaltioihin kohdistuu kuitenkin nykyään talouspaineita, koska väestön ikärakenne on muuttumassa. Eri-ikäiset ihmiset vaikuttavat julkiseen talouteen eri lailla. Lapset ja nuoret aiheuttavat julkistaloudellisia kuluja päiväkotien, koulujen ja korkeasteen opintojen muodossa. Työelämään osallistuva henkilö antaa panoksensa julkiseen kassaan maksamalla veroja ja eläkemaksuja. Eläkkeelle päästyään ja työnteon lopetettuaan henkilöstä tulee vähitellen taas julkisesti rahoitettujen palvelujen ja tulonsiirtojen nettokuluttaja, eikä hän enää osallistu jalostusarvon tuottamiseen, mikä on olennainen veropohja. Eri-ikäisten henkilöiden viimeiset elinvuodet merkitsevät raskasta taakkaa julkisen talouden kannalta. Kuvio 7 selventää tätä Suomen osalta.

Kuvio 7 Yksilön julkistaloudellinen nettokustannus iän mukaan vuonna 2010, kanta-
väestö, estimoitu vuosien 1995–2012 aineistosta



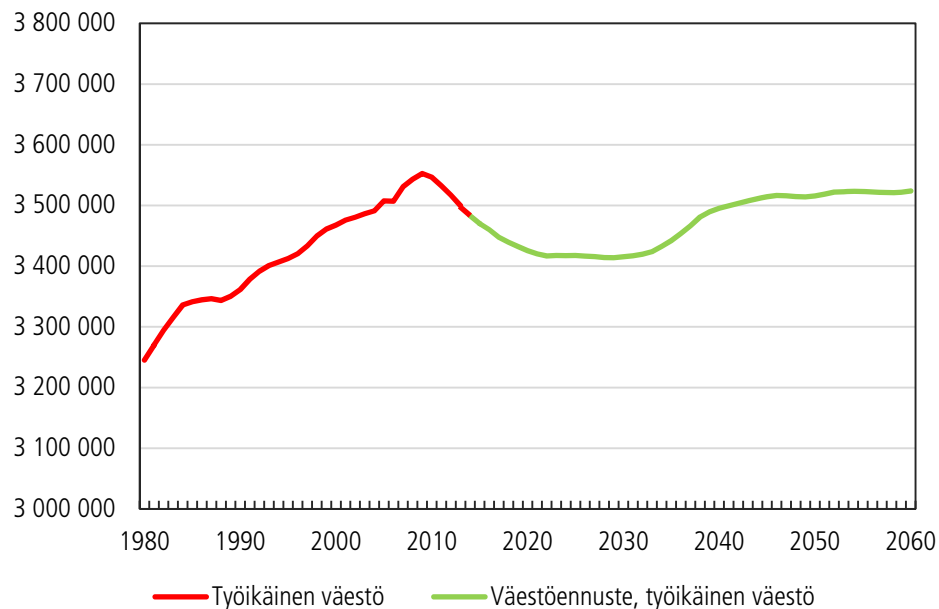
Lähde: Sarvimäki, VATT 2014.

Ikärakenne haastaa hyvinvointivaltion rahoituksen

Näistä syistä ikäpyramidin muodon muuttuminen vaikuttaa voimakkaasti julkiseen talouteen. Hyvinvointivaltioiden järjestelmät on yleensä luotu sellaisessa taloushistorian vaiheessa, jolloin talouden edellytykset julkisten panostusten kasvattamiselle ovat suotuisan ikärakenteen ansiosta olleet poikkeuksellisen hyvät. Useimpien rikkaiden maiden taloushistoriassa näkyy myös selkeä kaava, jonka mukaan ensin vähenee kuolleisuus ja sitten syntyvyys – eli eletään pidempään samalla kuin perheet pienenevät. On myös ollut tyypillistä, että toisen maailmansodan jälkeisiä vuosikymmeniä syntyi ja kasvoi poikkeuksellisen suuria ikäluokkia. Tämä väestökehityksen piirre on merkinnyt sitä, että toisen maailmansodan jälkeen oli mahdollista aktiivisesti rakentaa julkisesti rahoitettuja hyvinvointipalveluja ja sosiaalivakuutuksia. Työvoiman määrä kasvoi tasaisesti, minkä vuoksi uudistuksille oli jatkuvasti liikkumavaraa, kun veronmaksajien uudet vuosiluokat olivat edellistä suurempia, samalla kun tuottavuutta edistettiin investoinnein. Ikääntyneiden kansalaisten osuus pysyi tässä vaiheessa edelleen kohtuullisena suhteessa siihen, mitä tulemme 2010- ja 2020-luvuilla kokemaan.

Noin vuonna 2009 tuli kuitenkin käännekohta, jolloin työikäisten suomalaisten määrä alkoi supistua (ks. kuvio 8). Tämä johtaa julkisen talouden heikentymiseen 2010- ja 2020-luvuilla ja myös trendinomaisesti alhaisempaan talouskasvuun, koska työpanoksen tuskin voidaan odottaa kasvavan merkittävästi.

Kuvio 8 Työikäisten määrä (15–64) vuosina 1980–2060, toteutunut kehitys ja ennuste

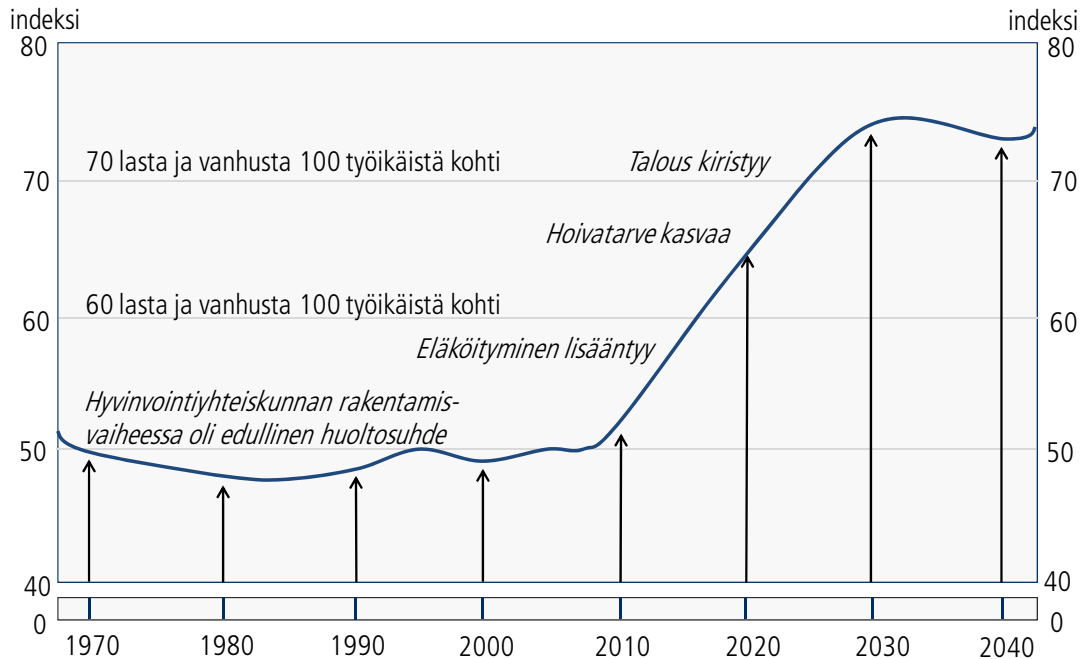


Lähde: VATT.

Ikärakenteesta kumpuavaa julkistaloudellista räsitusta mitataan ns. huoltosuhteella, joka on nuorten ja ikääntyneiden määrä jaettuna työikäisten henkilöiden määrällä. Huoltosuhte nousee tai tulee nousemaan useimmissa Suomen vertailumaissa, mutta Suomessa tämä rakennemuutos tapahtuu suhteellisen aikaisin ja jyrkästi (ks. kuvio 9).

Ikärakenne on siis tärkeä osasy Suomen julkisen talouden epävarmoihin näkymiin.

Kuvio 9 Huoltosuhte Suomessa (lasten ja vanhusten määrä 100 työikäistä kohti)



Lähde: Valtiovarainministeriö.

Tuottavuuden kasvu ei ratkaise ikärakenneongelmaa

Julkistalouden kestävyysongelma on monien mielestä arvoitus. Miten voi syntyä julkisten resurssien vajetta nyt, kun yleinen elintasomme on huomattavasti korkeampi kuin 1960- ja 1970-luvuilla, jolloin monet hyvinvointi-instituutioistamme perustettiin? Miten meillä yhtäkkiä ei ole "varaa" hoitaa, kouluttaa ja hoivata, kun muuten olemme huomattavasti rikkaampia kuin 1950- tai 1970-luvulla? Olemmeko tulleet ahneemmiksi ja vähemmän suostuvaisiksi maksamaan julkisista tehtävistä?

Vastaus kuuluu, että ikääntyminen luo pohjimmiltaan tulonjako-ongelman ikäluokkien välille. Se, että yleinen elintaso nousee elinkeinoelämän tuottavuuden nousun myötä, ei tuo helpotusta tähän. Markkinataloudessa korkeampi tuottavuus heijastuu kokonaisuudessaan korkeampiin reaali-palkkoihin. Tämä ei ole pelkkä teoreettinen arvaus, vaan vahva "stilisoitu fakta" eli tilastoaineistojen vahvistama tosiasia. Työn tuottavuus ja reaali-palkat kasvavat käsi kädessä pitkällä aikavälillä.²⁵ Normaalisti toimivilla työmarkkinoilla ei myöskään voi syntyä systemaattisesti kasvavaa palkkakuilua eri sektoreiden välillä. Tämän takia elinkeinoelämän tuottavuuskasvusta kumpuavat palkankorotukset hyödyttävät myös niitä, jotka ovat julkisen sektorin palveluksessa. Suomen tapauksessa runsaat 60 prosenttia julkisen sektorin menoista muodostuvat työkustannuksista. Tämän takia tuottavuuden kasvu johtaa trendinomaisesti vastaavan suuruiseen valtion ja kuntien menojen lisäykseen.

Tämän lisäksi tuottavuuden kasvu ajan mittaan nostaa myös muita julkisia menoja kuin työvoimakuluja. Työkustannuksiin kulumattomat julkiset menot muodostuvat enimmäkseen sosiaalisista tulonsiirroista. Pohjoismaassa on tietysti luonnollinen lähtökohta, että näitä koro-

²⁵ Tämä on ehkä helpointa ymmärtää intuitiivisesti sitä kautta, että yritykset kilpailevat työvoimasta. Jos jokin yritys systemaattisesti maksaisi työntekijöilleen heidän tuottavuuttaan alemmaa palkkaa, muiden yritysten olisi tietysti mahdollista houkutelua nämä työntekijät palvelukseensa tarjoamalla korkeampaa palkkaa. Tämä kilpailu nostaa ajan mittaan palkat tuottavuuden tasolle. Tämän lisäksi pohjoismaiset ammattiliitot tietysti pitävät melko hyvin huolta siitä, että tuottavuuden kasvu ulosmitataan keskitetysti neuvoteltujen palkantarkistusten muodossa.

tetaan samaan tahtiin palkankorotusten kanssa. Sosiaaliset tulonsiirrot, kuten lapsilisät tai kansaneläkkeet, nousevat pitkällä aikajänteellä sitä mukaa kun palkansaajien reaali-palkat nousevat.

Jos julkisen sektorin tuottavuutta on mahdollista parantaa, tilanne on tietysti toinen. Julkisen sektorin työn tuottavuuden lisääminen vaikuttaa suoraan ja selvästi kestävyysvajeeseen. Jos ikäsidonnaisten julkisten palveluiden tuotannon tuottavuus kasvaisi 0,25 prosenttia vuodessa, julkisen talouden kestävyysvaje supistuisi valtiovarainministeriön laskelmien mukaan 0,75 prosenttia BKT:sta.²⁶ Ei ole kuitenkaan olemassa mitään kovin helppoa keinoa julkisen sektorin tuottavuuden nostamiseksi.

Edellä kuvatut vakavat maailmantalouden ongelmat ovat tietysti myös vaikuttaneet Suomen julkiseen talouteen. Julkisen talouden kestävyysongelma johtuu kuitenkin suurimmaksi osaksi voimakkaasta ikärakennemuutoksesta. *Ongelma helpottuu kun talous elpyy, mutta se ei häviä.* Ikääntyvä väestö merkitsee sitä, että julkinen talous heikkenee jonkun verran joka vuosi tällä ja seuraavalla vuosikymmenellä, vaikka suhdanteet olisivat tasapainossakin, ja vaikka eduskunta ei hyväksyisikään uutta sellaista lainsäädäntöä, joka lisää julkisia vastuita ja velvoitteita.

Korkeampi työllisyys on välttämätön

Julkisen talouden kasvavaa alijäämää voidaan periaatteessa hoitaa neljällä tavalla: 1) verojen korottaminen, 2) menojen karsiminen, 3) lisävelka ja 4) työllisyyden lisääminen. Verojen korottaminen on tuskin kovin toimiva toimintatapa. Verotus on jo nyt melko korkealla tasolla Suomessa, ja kansantalouden tehokkuusnäkökohdat puoltavat pikemminkin pyrkimystä alen-taa työn verotusta. Sellaiset verot, jotka taloustieteellisen tutkimuksen mukaan eivät vahingoita työllisyyttä ja yrittäjyyttä – ensisijaisesti kiinteistövero – vaikuttavat sitä paitsi poliittisesti epäsuosituilta. Jossain määrin voidaan toki pyrkiä karsimaan verovähennyksiä, mutta korkeammat verot tuskin voivat olla Suomen ongelman ensisijainen ratkaisu.

Toinen ratkaisumalli – julkisten tehtävien merkittävä vähentäminen – on periaatteessa mahdollinen, mutta ei myöskään kovin realistinen. Suomen kansalaisilla on korkeat vaatimustaso hoivan ja hoidon, koulutuksen ja infrastruktuurin osalta, ja on epätodennäköistä, että niistä haluttaisiin tinkiä. Lisäksi kireä kansainvälinen tilanne näyttää lähinnä puoltavan puolustusmenojen lisäämistä.

Varoittaisimme myös vakavasti sortumasta kolmanteen "ratkaisuun", velanoton lisäämiseen. Suomi on menossa kohti epävarmojen kasvunäkymien tulevaisuutta ja kaikkein parhaimmis-sakin tapauksissa tulevaisuudessa siintää ainoastaan heikosti kasvava tai paikallaan polkeva työvoiman määrä. Epävarmassa globaalitaloudessa olisi äärimmäisen riskialtista ja vastuuton-ta antaa julkisen velkaantumisen lisääntyä merkittävästi. Lisäksi tämä johtaisi nopeasti ristiriit-taan Euroopan unionin ja euroalueen säännösten kanssa.

Tämä jättää jäljelle neljännen ratkaisumallin, työvoimaan osallistumisen nostamisen ja työllisyyden lisäämisen. Tässä suhteessa Suomen lähtötilanne on selvästi muita Pohjoismaita heikompi. Suomen julkisen talouden kestävyysvaje itse asiassa jokseenkin katoaisi, jos työvoimaan osallistumisen aste nousisi pohjoismaiselle keskiarvotasolle.

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

Samasta syystä voidaan kuitenkin optimistisesti nähdä merkittävää liikkumavaraa tilanteen parantamiselle. Tämän raportin johdantojaksossa todettiin, ettei ole mitään kovin "matalalla riippuvia hedelmiä" sen suhteen, miten Suomen yhteiskunta ja talous toimivat. Suomella on hyvin toimiva markkinatalous ja yleisesti ottaen ensiluokkaiset alhaisen korruption yhteiskuntainstituutiot, kansalaisten välillä vallitsee hyvä luottamus ja maassa on hyvin toimiva infrastruktuuri. Tämän takia on vaikeaa nähdä mitään kovin ilmeistä talouden pelisääntöjen perusteisiin kohdistuvaa uudistusta.

Sama ei kuitenkaan päde työmarkkinoiden ja työllisyyden kohdalla. Tässä onkin ilmeinen ja lähes "huutava" kuilu muihin Pohjoismaihin nähden. Jos Tanskan, Ruotsin ja Norjan on mahdollista ylläpitää korkeampaa työllisyysastetta, miksei se onnistuisi Suomeltakin? Suomen kansa tuskin on vähemmän ahkeraa tai sairaampaa kuin muissa Pohjoismaissa.

Missä ovat käyttämättömät työllisyysreservit?

Koska Suomen julkistalouden ongelmat liittyvät epäsuotuisaan työssä käyvien ja työssä käymättömien väliseen suhteeseen, niitä voidaan helpottaa kaikkien tähän suhteeseen vaikuttavien uudistusten avulla. On siis syytä lisätä työssä käyvien henkilöiden ja tehtyjen työtuntien määrää taloudessa. Tehtyjen työtuntien määrä riippuu siitä, kuinka paljon työkäisiä on, kuinka suuri osuus heistä osallistuu työmarkkinoille ja on siis osa työvoimaa, kuinka moni viimeksi mainituista ei jää työttömäksi ja, lopuksi, kuinka monta tuntia keskimääräinen työssäkäyvä työskentelee²⁷:

$$\text{Tehdyt työtunnit} = \text{työkäinen väestö} \times \text{työvoimaan osallistumisen aste} \times (1 - \text{rakenteellinen työttömyysaste}) \times \text{keskimääräinen työaika}.$$

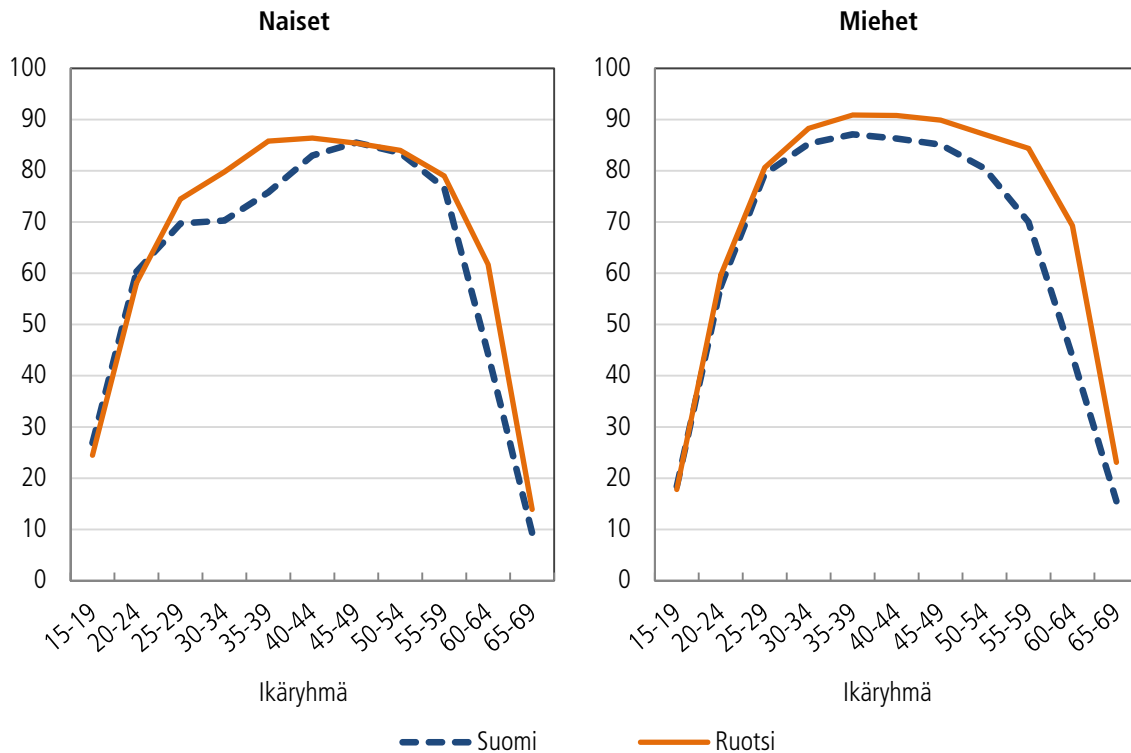
Kaikkiin näihin tekijöihin voidaan jossain määrin vaikuttaa, mutta suurin potentiaali on työvoimaan osallistumisen asteessa. Myös työkäistä väestöä voi kuitenkin jossain määrin kasvattaa työvoiman maahanmuuton avulla.

On tietenkin myös erinomaista, jos rakenteellista työttömyyttä voidaan pysyvästi vähentää soveliaain rakenneuudistuksin, mutta se ei ole helppoa ja monet sellaiset uudistukset ovat kiistanalaisia. Vapaassa yhteiskunnassa keskimääräinen työaika ei myöskään ole muuttuja, jota poliittiset päättäjät suoraan voisivat pidentää. Näemme pikemminkin pitkän aikavälin trendin kohti lyhyempää vuotuista työaika, ja jo se, että tämän trendi onnistuttaisiin katkaisemaan, olisi hyvä saavutus. Niinpä suurin parannuspotentiaali löytyy kahdessa ensiksi mainitussa tekijässä.

Kaikkein suurin hyödyntämättä jäänyt voimavara piilee siinä, miten suomalaiset työmarkkinat onnistuvat työllistämään eläkeikää lähestyviä henkilöitä. Kuviosta 10 käy ilmi eri ikäryhmien työllisyysaste – tässä vertailun vuoksi sekä Suomen että Ruotsin osalta. Käyrien ero laajenee yllättävän suureksi yli 55-vuotiaiden ikäryhmässä.

²⁷ Tässä kaikkia näitä tekijöitä on tulkittava trendinomaisina, eli jätetään suhdannevaihtelut huomioimatta.

Kuvio 10 Työllisyysaste ikäryhmittäin vuonna 2013, Suomi ja Ruotsi



Lähteet: Eurostat, VATT.

Suomalaiset miehet alkavat jättää työmarkkinat keskimäärin jo 55 vuoden iässä, kun taas noin 70 prosenttia ruotsalaisista miehistä jatkavat työskentelyä 60–64-vuotiaina. Suomen ja Ruotsin käyrien välissä olevaa aluetta voidaan karkeasti tulkita mittana siitä, kuinka paljon työllisyyttä Suomesta edelleen "puuttuu". Kuilu Ruotsiin nähden on merkittävä, siitäkin huolimatta, että kehitys viime aikoina on ollut jonkin verran rohkaisevaa, onhan työllisyysaste ikääntyneimmissä ryhmissä kasvanut odotettua enemmän.

Sama kuvio osoittaa toisen eroavaisuuden. Suomalaiset hedelmällisessä iässä olevat naiset työskentelevät huomattavasti vähemmässä määrin kuin ruotsalaiset vastaavat naiset. Verratuna yli 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen eroon, tämä työllisyysmenetys on määrällisesti jonkin verran pienempi. Tutkimusten mukaan naisten pidemmällä vanhemmuuteen liittyvillä työmarkkinapoissaoloilla voi kuitenkin olla pitkäaikaisia vaikutuksia naisten ansioihin ja uriin. Monissa maissa tehdyt ekonometriset tutkimukset osoittavat, että pidempi poissaolo vaikuttaa kielteisesti naisen palkkaan ja, että tämä kielteinen vaikutus palkkaan ja ylennyksiin voi myös jatkua useita vuosia työmarkkinoille paluun jälkeen. Tämän takia on myös tärkeää uudistaa vanhempainetuksia, jotta myös suomalaiset naiset saisivat paremman otteen työmarkkinoista.

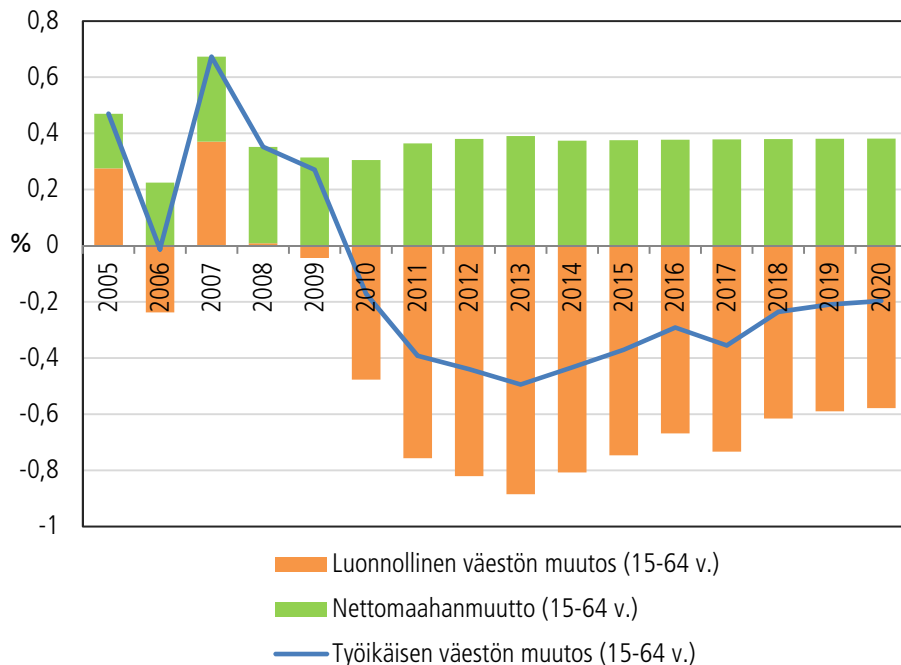
Työvoimaan osallistuminen ikääntyneiden sekä naisten parissa ovatkin siksi kaksi keskeistä "uudistusrintamaa", joihin poliittisten päättäjien ja työmarkkinaosapuolten tulisi lähivuosina uudistuksilla vaikuttaa.

Tämän ohella on olemassa kolmas puutteellisesti hyödynnetty resurssi ja "uudistussuunta", joka Suomessa tähän asti on muihin Pohjoismaihin verrattuna sivuroolissa. Kyse on työperäisestä maahanmuutosta, joka voi sekin parhaimmillaan suoraan ehkäistä huoltosuhteen heikkenemistä. Tätä resurssia on Suomessa hyödynnetty huomattavasti vähemmässä määrin kuin

Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa. Esimerkiksi Ruotsissa työllisyys kasvaa vuosina 2010–2015 noin 300 000 henkilöllä, ja lähes puolet tästä kasvusta on ulkomailla syntyneiden lisätyöllisyyttä.²⁸ Ruotsin tilastovirasto SCB:n (Statistiska Centralbyrån) tarkastelu osoittaa, että työllisyys kasvoi 81 000 henkilöllä marraskuusta 2013 marraskuuhun 2014 ja ulkomailla syntyneet muodostivat 66 000 tästä kasvusta. Norjassa maahanmuuttovirta on viime vuosina vastannut jopa 80 prosentista työllisyyskasvusta.

Työvoiman maahanmuutosta on siis tullut elintärkeä osa Pohjoismaiden talouskasvua. Kehitys on toki kulkenut jossain määrin samaan suuntaan myös Suomessa. Työikäisen väestön väheneminen olisi ollut huomattavasti jyrkempää, ellei sitä olisi tasapainottanut 12 000–14 000 työikäisen vuosittainen maahanmuutto (ks. kuvio 11). Myös Suomen kannalta maahanmuuttajien työllisyys on ollut tärkeässä roolissa 2000-luvulla. Tuore maahanmuuttoa koskeva raportti osoittaa, että maahanmuuttajien työllisyys on lisääntynyt noin 80 000 yksilöllä vuodesta 2000, samalla kuin kotimaassa syntyneiden työllisyyden kasvu on kutakuinkin pysähtynyt.²⁹

Kuvio 11 Työikäisten määrä vuosina 2005–2020, vuotuinen muutos prosentteina



Lähde: VATT.

Työvoiman maahanmuutto on toki kaikissa Pohjoismaissa ollut poliittisesti kiistanalainen kysymys, ja esitämme alempana joitakin konkreettisia toimintatapoja jolla siihen voisi vaikuttaa.

Olemme siis sitä mieltä, että tärkein uudistuspotentiaali löytyy ikääntyneiden, naisten ja maahanmuuttajien työllisyydestä. Luonnostelemme jaksossa 3 joitakin yksityiskohtaisempia uudistusehdotuksia, jotka kohentaisivat työllisyyttä ja auttaisivat siten turvaamaan suomalaisen hyvinvointivaltion rahoittamisen.

²⁸ Ks. Konjunktläget joulukuu 2014, tietoja otettu myös verkkosivulta www.konj.se

²⁹ Ks. Pekka Myrskylä & Topias Pyökkönen, Tulevaisuuden tekijät, EVA 2015. Tässä tilastoidaan työntekijät äidinkielen mukaan, mutta ero siihen, että jaoteltaisiin kotimaassa ja ulkomailla syntyneiden välillä lienee pieni.

On tietenkin jokaisen maan äänestäjien ja poliitikoiden tehtävä päättää työllisyyden kasvun lisäämiseksi käytettävistä konkreettisista toimenpiteistä. Meidän tehtävämme ei ole sanella listaa toimenpiteistä, joihin "tulee" ryhtyä. Työvoiman, työvoimaan osallistumisen ja työllisyyden kasvun merkitystä ei voi kuitenkaan kylliksi korostaa. Suomi ei kerta kaikkiaan kykene ylläpitämään hyvinvointilupauksiaan, ellei työllisyysaste kasva huomattavasti, mieluusti vähintään 5 prosenttiyksiköllä. Pohjoismainen hyvinvointivaltio ei sovi yhteen matalan työllisyysasteen kanssa. Ellei Suomi onnistu tässä, sen täytyy arvioida uudelleen julkisen vallan perustavanlaatuiset palvelu- ja tulonsiirtovastuut.

Korkean työllisyysasteen turvaamiseksi tarvittavat toimenpiteet eivät aina ole kaikkien poliittisten puolueiden tai työmarkkinaosapuolten kannalta poliittisesti miellyttäviä. Selkeä työlinja on kuitenkin paras – ja itse asiassa ainoa – tapa turvata pohjoismaisen hyvinvointivaltion eloonjääminen. Se on myös täysin sopusoinnussa Suomen kansallisten arvojen kanssa. Suomalaiset arvottavat korkealle sitä, että kaikki tuovat kortensa kekoon, samalla kuin kaikkien tulee yhdessä huolehtia siitä, että myös yhteiskunnan heikommista pidetään huolta. Korkea työllisyys on poliittinen tapa ilmaista tämä arvopohja niin, että yksilön taloudellisia oikeuksia tasapainotetaan sillä, että kaikkia kynnelle kykeneviä myös vaaditaan antamaan työpanoksensa ja näin osallistumaan hyvinvointivaltion rahoitukseen.

3 STRATEGIA SUOMEN KRIISIN VOITTAMISEKSI

3.1 Kilpailukyky ja palkanmuodostus

Tarvitaan huomattavia ponnisteluja, jotta Suomi saisi takaisin kriisin myötä menettämänsä kilpailukyvyn. Suomen talouskasvun tulee olla parempaa kuin muiden maiden, kuten esimerkiksi Saksan ja Ruotsin, samalla kun työvoimakustannukset kasvavat hitaammin. Tämä luo palkanmuodostukselle ja vastuullisille työmarkkinaosapuolille merkittäviä vaatimuksia.

Tässä on myös talouspolitiikan tulevien vuosien yksi keskeinen haaste. On myös välttämätöntä ryhtyä toimenpiteisiin, joilla työvoimaan osallistumisen aste nousee. On myös syytä miettiä kaikenlaisia poliittisia uudistuksia, jotka voivat edistää vahvempaa tuottavuuden kasvua Suomessa.

Tämä raportti ei sisällä luetteloa yksinkertaisista toimenpiteistä, jotka nopeasti voisivat parantaa tilannetta. Ei ole olemassakaan mitään sellaisia maagisia poliittisia ehdotuksia, jotka nopeasti voisivat muuttaa tilannetta. Suomen osalta kysymys on pikemminkin joukosta strategisia – ja mahdollisesti hankalia – päätöksiä, jotka yhdessä ja ajan mittaan voivat parantaa tilannetta.

Pyrimme siksi esittämään kokonaisvaltaisen strategian. Sen osia ovat toimivammat työmarkkinat palkkaneuvottelujen koordinoitua ja palkanormia vahvistamalla, ehdotukset työvoimaan osallistumisen lisäämiseksi sekä tuottavuutta lisäävät toimet. Tällainen politiikka voi kokonaisuudessaan vahvistaa potentiaalista kasvua ja parantaa julkisen talouden kestävyttä. Tällaisen kokonaisstrategian puitteissa on myös mahdollista toteuttaa joitakin finanssipoliittisia toimenpiteitä ylimenokauden helpottamiseksi ja työmarkkinoiden tukemiseksi heikon globaalin kysynnän aikana.

Palkanmuodostuksen pitkän aikavälin kestävyys on turvattava. Historian kuluessa Suomen työmarkkinaosapuolet ovat yleensä kyenneet kantamaan yhteiskunnallisen vastuunsa kun maa on ollut haasteiden edessä. Osapuolet ovat Suomessa kuten muissakin Pohjoismaissa yleensä näyttäneet, että niillä on kykyä tehdä kompromisseja ja löytää pragmaattisia ratkaisuja, sellaisen toimintamallin puitteissa, joka perustuu työehtosopimukseen ja kattaviin ammattiliittoihin, jotka eivät ota vastuuta yksinomaan palkoista, vaan myös työllisyydestä ja työttömyydestä.

Pienessä ja avoimessa yhteisvaluuttaan kuuluvassa taloudessa palkankorotusvauhti ja tuottavuus ovat ratkaisevassa asemassa talouden avoimen sektorin menestyksen kannalta. On mahdotonta palauttaa kilpailukyky raha- ja valuuttapolitiikan avulla. Jos vientiteollisuuden työpaikat halutaan turvata, palkkaneuvottelujen rajapyykit tulee sopeuttaa niihin vaatimuksiin, joita kilpailukyky suhteessa euroalueeseen ja ympäröivään maailmaan luo. Jos vientiteollisuuden työpaikkojen annetaan vähentyä, liikkumatila yleisten palkankorotusten toteuttamiseen heikkenee asteittain, koska silloin pienenee juuri se osa taloutta, joka parhaiten luo pohjaa ansioiden nousulle.

Käsityksemme on, että palkkaneuvottelujen kansallista koordinoitua ja norminmuodostusta on vahvistettava. Olisi merkittävä etu, jos työmarkkinaosapuolten välille syntyisi tätä tukeva yhteistyö, joka johtaisi yhteisiin näkemyksiin sekä siitä, että avoin sektori muodostaa palkan-

muodostuksen ankkurin, että sellaisesta neuvotteluprosessista joka varmistaa, että näin myös tapahtuu.

Kilpailukyvyyn palauttaminen edellyttää, että tällaista yhteisymmärrystä palkanmuodostuksesta kyetään ylläpitämään pitkän aikaa. Tarvitaan yhteinen näkemys siitä, että Suomen uudelleen-teollistaminen vaatii suhteellisen kustannustason alentamista, niin että Suomen tuottavuuden suhteutetut työvoimakustannukset kasvavat hitaammin kuin muulla euroalueella ja tärkeissä kilpailijamaissa. Yhteinen näkemys on elintärkeää, koska se on viesti paremmasta tulevaisuudesta ja vaikuttaa siten myös yritysten ja sijoittajien odotuksiin jo nyt.

Palkanmuodostus ei ole Suomessa perinteisesti poikennut kilpailutalouden vaatimuksista. Palkankorotukset ovat suhteellisen hyvin sopineet tuottavuuden kasvun ja inflaation muodostamiin puitteisiin. Tämä kiellii siitä, että palkanmuodostus Suomessa pohjimmiltaan toimii hyvin. Toisaalta kuitenkin työvoimakustannukset ovat viimeisten 5–7 vuoden aikana nousseet tavalla, joka pahentaa Suomen ahdinkoa. Keskitetty sopimusjärjestelmä rapautui kriisiä edeltävänä ajanjaksona. Vuosina 2007–2014 palkat nousivat tavalla, joka ei ollut sopuinnassa tuottavuuden kehityksen ja muun maailman tuottavuuskorjattujen palkkakustannusten kehityksen kanssa. Vuodesta 2007 työmarkkinaosapuolilla on sitä paitsi ollut varsin eriäviä näkemyksiä siitä, mikä olisi sopiva palkkaneuvottelujärjestelmä.

On kuitenkin tapahtunut siirtymää takaisin kohti vahvempaa keskitettyä koordinaatiota. Elokuussa 2013 osapuolet solmivat pitkäkestoisen "työllisyys- ja kasvusopimuksen", joka on hillinnyt kustannusten kasvua. Sen määräämät ensimmäisen vuoden palkankorotukset olivat noin 20 euroa kuukaudessa ja toisen vuoden palkankorotusten on oltava sellaiset, että ne vastaavat 0,4 prosentin kustannusten kasvua. On mahdollista jatkaa sopimusta vielä vuodella niin, että se kattaa myös vuoden 2016.

On huomattava, että palkkakustannusten nousu tulee kokonaisuudessaan olemaan korkeammalla tasolla kuin 0,4 prosenttia. Sekä valtionvarainministeriö että Suomen Pankki arvioivat, että palkkojen kokonaisnousu vuosina 2014–2015 olisi 1–1,5 prosenttia. Suomen Pankki laskee, että palkankorotusvauhti yltyy edelleen noin 2 prosenttiin vuonna 2016.

On todella haastavaa toteuttaa tarvittava kustannustason korjaus kohtuullisessa ajassa, kun kilpailukyvyyn "kaulan" kokoluokka on 15–20 prosenttia. Muissa kriisimaissa, kuten esimerkiksi Latviassa, Kreikassa tai Espanjassa kilpailukyvyyn palauttaminen on suurimmaksi osaksi toteutunut matalan tuottavuuden toimialojen työllisyyden rajun vähenemisen kautta. Tällöin työmarkkinoiden rakenne muuttuu niin, että jäljelle jäävät työpaikat ovat kilpailukykyisiä maailmantaloudessa. Tämä on yhteiskunnalle sosiaalisesti kallis tuottavuuden lisäämisen tapa. Siksi on vahvat perusteet pyrkiä sopeutukseen maltillisia palkankorotuksia ja tuottavuuden kasvuun johtavia toimenpiteitä yhdistelemällä.

Viimeisen 10 vuoden aikana palkat ovat nousseet noin 1 prosentin vauhtia Saksassa, noin 2,5 prosenttia euroalueella ja jonkin verran enemmän Euroopan unionissa kokonaisuudessaan. Tällä hetkellä palkat kasvavat Saksassa jonkun verran nopeammin, noin 2 prosenttia vuodessa. Euroalueen palkkojen vuotuinen kasvuvauhti on kuitenkin noin 1,5–2,0 prosenttia.

Taulukko 1 Palkansaajakorvaukset ja tuottavuus Euroopassa

| | Palkansaajakorvaukset | | Tuottavuus | |
|----------|-----------------------|-----------|------------|-----------|
| | 2006–2014 | 2015–2016 | 2006–2014 | 2015–2016 |
| Suomi | 2,8 | 1,5 | 0,1 | 0,6 |
| Ruotsi | 3,1 | 2,8 | 0,5 | 1,2 |
| Euroalue | 2,4 | 1,8 | 0,6 | 1,1 |
| EU | 2,3 | 1,4 | 0,6 | 0,8 |

Lähde: Euroopan komissio, European Economy 1|2015.

EU-komission arvioiden mukaan tuottavuus on Suomessa viime vuosina noussut hitaammin kuin muissa EU-maissa. EU-komissio arvioi myös, että Suomen tuottavuuskasvu ei tule ohittamaan muita euromaita.

Jos Suomi haluaa palauttaa kilpailukykyä, työvoimakustannusten kasvun täytyy olla huomattavasti hitaampaa kuin muissa euroalueen maissa ja hitaampaa kuin muissa kilpailijamaissa. "Työllisyys- ja kasvusopimuksen" puitteissa tehdyt sopimukset eivät valitettavasti ole toistaiseksi johtaneet Suomen kilpailukykyyn vahvistumiseen. Jos euroalueen palkat nousevat 1–1,5 prosenttia ja Suomen palkat 1–1,5 prosenttia, Suomen kilpailukyky ei parane. Kuten edellä huomautettiin, näyttää siltä, että Suomessa yksikkötyökustannus – eli tuottavuuden kasvulla korjattu työvoimakustannus tuntia kohden – nousee vuosina 2015 ja 2016 edelleen nopeammin kuin euroalueella.

Jos oletamme, että työvoimakustannusten kasvu euroalueella on 1,5 prosenttia vuodessa tulevana kymmenvuotiskautena, Suomen palkankorotusten liikkumavara näyttää ankaran pieneltä. Yksi mahdollinen, joskin kunnianhimoinen, vaihtoehto on määrätä palkkojen vuotuisen nousuvauhdin puitteet niin, että sekä työehtosopimuksissa sovitut korotukset että "palkkaliukuma"³⁰ eivät yhteensä saa nousta yli 0,5 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Tällainen palkkakuri merkitsisi sitä, että kilpailukykykuilu suhteessa euroalueeseen pienenesi 1 prosenttiyksikön verran vuodessa ja 5 prosenttiyksiköllä viidessä vuodessa. Kuilu pienenee, mutta siitä huolimatta Suomessa vallitsee vuonna 2020 todennäköisesti edelleen tuntuvasti korkeampi kustannustaso kuin tärkeissä kilpailijamaissa. Käytännössä 0,5 prosentin kustannusten kasvu edellyttäisi, ettei toteutettaisi lainkaan yleisiä, työehtosopimusperäisiä palkankorotuksia.

Mikäli tuottavuus näyttää vuosittain kasvavan ennakoitua 0,5 prosenttia nopeammin, kilpailukykykuilu kutistuu nopeammassa tahdissa, mutta jos kehitys jää heikommaksi, on syytä miettiä muitakin toimenpiteitä.

Liikkumavaraa on siis äärimmäisen vähän, eikä palkkapolitiikan lähtökohdaksi voida ottaa vakiintuneita nyrkkisääntöjä. Normaalisti työmarkkinaosapuolet lähtevät siitä, että työvoimakustannusten kasvun liikkumavara riippuu tärkeimpien kilpailijamaiden palkankorotusvauhdista sekä tuottavuuden kasvusta Suomessa ja muualla maailmassa. Normaaliooloissa tämä ajattelutapa pätee, mutta koska yksikkötyökustannusten taso on nyt noussut huomattavan korkealle suhteessa kilpailijamaihin, tasokorjaus on otettava lähtökohdaksi. Yksikkötyökustannuksiin Suomen ja muun maailman välillä kriisin aikana syntynyt kuilu täytyy ajan mittaan

³⁰ "Palkkaliukumalla" tarkoitamme sitä työkustannusten kasvua, joka ei suoraan seuraa liittojen neuvottelemista työehtosopimuksista. Kyse on lähinnä työvoiman koostumuksessa tapahtuvista muutoksista (eli työvoiman tuotannollisten ominaisuuksien jakauman muutoksista), mutta myös paikallisista palkkavälipuheista, jotka eivät suoraan perustu työehtosopimukseen.

kuroa umpeen (emme yksinkertaisuuden vuoksi analysoi tässä inflaatioeroja). Jos muiden maiden palkat nousevat nopeammin, suhteellisten yksikkötyökustannusten kuilu voidaan toki kuroa umpeen helpommin. Jos tuottavuuden kasvu on nopeampaa Suomessa, tämäkin lieventää osaltaan kilpailukykyeroa. Heikko lähtötilanne edellyttää kuitenkin vääjäämättä sitä, että kilpailukyky on palautettava. Jos kuvittelemme, että Suomen kustannustaso on 10–20 prosenttia liian korkea ja, että tämä kuilu on kurottava umpeen kymmenessä vuodessa, tuloksena on hyvin vaativa yhtälö. Äärimmäisen kunnianhimoinen, työvoimakustannusten kasvuvauhdin 0,5 prosenttiin jarruttava palkanmuodostus pystyisi sekin korjaamaan ainoastaan pienen osan ongelmaa tulevana viitenä vuotena.

Kustannuskuilun laajuutta koskevissa arvioissa on tietenkin aina annos umpimähkäisyyttä, ja jokainen voi tehdä näitä laskelmia käyttäen omia oletuksiaan siitä, miten nopeasti palkat muualla maailmassa tulevat nousemaan ja miten suuri kilpailukyyn kuilu nyt vallitsee. Ottaen huomioon sen, mitä yksikkötyökustannuksille on tapahtunut, vaikuttaa kuitenkin uskottavalta, että kustannustasoa suhteessa Saksaan ja euroalueeseen on parannettava vähintään 10 prosenttia. Vaikka Saksassakin palkat nousisivat, yli 2 prosentin palkankorotukset vaikuttavat sielläkin epäuskottavilta, heikon elpymisen ja matalan inflaation tilanteessa. Suomella on toki hyviä edellytyksiä tuottavuuskasvun ylläpitämiseen, mutta tietoliikenneteollisuuden ja metsäteollisuuden kriisin takia ei ole kovin realistista olettaa, että Suomen tuottavuuskasvu voisi tulevina vuosina olla yli 0,5–1,0 prosenttiyksikköä nopeampaa kuin muualla maailmassa. Ainakin viime vuosien kehityksen valossa tämä olisi varsin optimistinen oletama.

Useimmat realistiset oletamat tukevat johtopäätöstä, jonka mukaan reaalipalkkojen korotusvara on äärimmäisen rajallinen. Jos etusijalla on sekä työllisyyden että vientisektorin pitkän aikavälin riittävän koon turvaaminen – jotta vienti kykenisi kantamaan reaalipalkkojen korotuksia – ei voi varovaisinkaan oletuksin muuta kuin päätyä tiukkaan palkanormiin, jonka mukaan vuotuiset palkankorotukset eivät saisi ylittää 0,5 prosenttia. Realistinen toimintatapa voisi siis olla enintään 0,5 prosentin palkankorotusnormi kunnes kilpailukyky on palautettu. Käytännössä tämä edellyttää, että työehtosopimukset eivät sisällä mitään yleiskorotuksia.

On olemassa erilaisia tapoja huolehtia siitä, että palkannousut pysyvät kansainvälisen kilpailukyyn raameissa.

- Esimerkiksi Ruotsissa on toimittu niin, että teollisuussektori on käytännössä ottanut päänavaajan roolin ja teollisuuden palkantarkistukset sovitaan kullakin neuvottelukierroksella ensiksi, niin että ne ovat mallina muille sektoreille. Ruotsin palkkaneuvottelujen marssijärjestys ei perustu mihinkään muodollisesti allekirjoitettuun sopimukseen, mutta järjestelmä on toiminut hyvin, koska se on jo pidemmän aikaa tuottanut hyviä tuloksia ja saavuttanut laajan hyväksynnän työmarkkinaosapuolten parissa.
- Toinen toimintatapa olisi seurata Saksan mallia. Saksassa on mahdollista poiketa työehtosopimuksista, jos ammattiliitot paikallisesti työpaikoilla suostuvat siihen työllisyyden turvaamiseksi. Tämä tuo palkkausjärjestelmään varaventiilin, jos järjestöjen kesken solmitut sopimukset muuten näyttäisivät johtavan palkkojen korotusvauhtiin, joka ei ole sopusoinnussa tuottavuuden kasvun kanssa ja joka siksi johtaisi työllisyyden heikentymiseen. Tätä toimintatapaa täydentävät työmarkkinoiden rakenneuudistukset kuten tiukemmat työttömyyskorvausehdot, työmarkkinapolitiikan selkeämpi työlinja, joka patistaa ihmisiä töihin, sekä myös mahdollisuus luoda tuettuja matalapalkkatöitä eli niin sanottuja ”minitoita”, ja nämä ovat yhdessä johtaneet tuntuvaan kilpailukyyn parantumiseen ja työttömyyden alenemiseen.

- Kolmas vaihtoehto olisi liikkuminen kohti anglosaksisten maiden, kuten Yhdysvaltojen, Ison-Britannian ja Australian, järjestelmää muistuttavia työmarkkinoita, joiden turvajärjestelmien korvaukset ovat huomattavasti pienemmät, joissa irtisanomissuojaa on supistettu ja joissa työmarkkinajärjestöjen asema on heikompi. Sellaiseen suuntaan kulkeminen johtaisi todennäköisesti siihen, että palkkojen nousuvauhti hidastuisi voimakkaasti ja reaali-palkat jopa laskisivat.
- Neljäs vaihtoehto on pyrkiä saavuttamaan yhteinen näkemys yhdessä sovitusta palkanormista, niin kuin Suomessa on vanhastaan tehty. Sellainen ratkaisu edellyttää yhteistä näkemystä peruslähtökohdasta, eli siitä, että avoimen sektorin toimintaedellytysten annetaan toimia koko kansantalouden palkanmuodostuksen rajoittajana, ja että kustannustasossa on tällä hetkellä olemassa kilpailukykykuilu, joka on kurottava umpeen.

Kaikilla näillä vaihtoehdoilla on hyvät ja huonot puolensa ja viime kädessä ratkaisu riippuu poliittisista arvostuksista. Käsityksemme on, että Suomen kannalta realistisinta olisi hakea ratkaisua suunnasta, jossa vahvistetaan Suomen työmarkkinoiden perinteisiä toimintatapoja. Keskitetyin ratkaisuin voidaan luoda molemminpuolista ymmärrystä siitä, että palkankorotuksia on nyt rajoitettava, jotta kilpailukykykuilu muuhun maailmaan nähden pienenee. On toki olemassa muita toimintatapoja, ja viime kädessä kyse on poliittisista valinnoista, jotka eduskunnan, hallituksen ja työmarkkinaosapuolten on tehtävä. Ei ole kuitenkaan mitenkään mahdollista sivuuttaa näitä ongelmia, ne on ratkaistava tavalla tai toisella.

On tärkeää korostaa, että palkanmuodostuksen muutokset on yhdistettävä rakenneuudistuksiin, joiden avulla työvoimaan osallistuminen lisääntyisi (katso jäljempänä). Ellei työvoiman osallistumisen aste kasva, syntyy jo pianikin työvoimakapeikkoja, jotka tekevät mahdottomaksi ylläpitää kilpailukykykuilua umpeen kurovaa kustannusmalttia. Työvoimaan osallistumista lisäävät toimenpiteet pönkittävät myös julkista taloutta pitkällä aikajänteellä. Jos näin toimitaan, on myös mahdollista yhdistää palkanmuodostusta ja työvoiman osallistumista koskevat rakenneuudistukset mahdollisiin kokonaiskysyntää elvyttäviin toimenpiteisiin.

Kilpailukykykuilun umpeen kuromisen kannalta välttämättömät tuiki vähäiset palkankorotukset johtavat kysynnän heikkoon kehitykseen. Tämän takia olisi johdonmukaista tukea jo lyhyellä aikavälilläkin kasvua myös kokonaiskysynnän kautta, edellyttäen, että samalla toteutetaan julkista taloutta pitkällä aikajänteellä vahvistavia rakennemuutoksia.

Kokonaistaloudellista vastuunkantoa voidaan monella tavalla vahvistaa nykyisen suomalaisen työmarkkinamallin puitteissa. Yksi keino voi esimerkiksi olla valtiovarainministeriön vastuulla olevan osapuolten välisen yhteistyökomitean ("Tukuset") aseman vahvistaminen. Tämä voidaan toteuttaa vaikka niin, että valtiovarainministeriö laatii hyvissä ajoin ennen kulloisiakin palkkaneuvotteluja perusteellisen tausta-asiakirjan neuvottelujen taloudellisista lähtökohdista. Tällaiseen asiakirjaan tulisi sisällyttää kokonaisanalyysi, jossa olisi muun muassa selvitys talouden eri osissa ja tärkeissä kilpailijamaissa tapahtuneesta palkkakehityksestä, tuottavuuden kehityksestä Suomessa ja muissa maissa ja eri palkankorotustasojen vaikutuksista Suomen työttömyyteen ja työllisyyteen. Tämän jälkeen komitea voisi analysoida erilaisia palkkauria. Tämänäyttöinen "palkanmuodostusraportti" voisi valaista ja selkiyttää seuraavan sopimuskauden palkkaneuvottelujen lähtökohtia. Tätä informaatio-ohjausta voidaan vahvistaa myös sillä, että raportissa esitettäisiin mallilaskelmia siitä, miten eri palkankorotusvauhdit tulevina vuosina vaikuttavat työttömyyteen ja rakenteelliseen työttömyyteen. Pohjoismaissa vastustetaan vanhastaan sitä, että palkkapolitiittiset asiantuntija- ja yhteistyöryhmät suorastaan laativat suosituksia soveliaasta palkankorotusvarasta. On kuitenkin hyödyllistä, että valtio ja hallitus, jotka joka tapauksessa viime kädessä kantavat vastuun työllisyydestä, selvittävät palkko-

jen korotusvauhdin ja työllisyyden välistä suhdetta. Kun talouden elpyminen lähtee käyntiin, työllisyys voi kasvaa sitä enemmän mitä kauemmin maltetaan lykätä tuntuja palkankorotuksia. Näin toimimalla työttömyys ehtii laskea alhaiselle tasolle, ennen kuin palkkavaatimukset yltyvät.

On myös syytä pohtia valtakunnansovittelijan aseman vahvistamisen edellytyksiä, selventämällä tämän tehtävän kuvaa ja suuntaamalla sovittelijan toimintaa myös kansantalouden edellytysten mukaan eikä vain sovun hakemiseen. Tämä voi tapahtua eri tavoin, kuten muuttamalla sovittelijan toimeksiantoa ja luomalla tälle mahdollisuuksia puuttua konflikteihin varhaisemmassa vaiheessa. Pieni mutta merkittävä joidenkin muiden pohjoismaiden vastaavassa lainsäädännössä tapahtunut muutos on, että välitystoiminta saa tehtäväkseen edistää työllisyyden ja kasvun kannalta edullista neuvottelutulosta eikä tehtävänä ole yksinomaan neuvotteluvuon luominen, riippumatta ratkaisun sisällöstä. Ehkä joku ajattelee tämän olevan ristiriidassa osapuolten riippumattomuuden kanssa, mutta tilanne on niin vakava, että valtion täytyy oman vastuunsa kantaakseen kaikin mahdollisin keinoin viestittää palkkamaltin tärkeydestä.

Suomen työnantajat ovat sitä mieltä, että palkkaneuvottelut tulisi hajauttaa yritystasolle. Perusteluna näyttää olevan, että hajautetumpi palkkaneuvottelu osaltaan johtaisi siihen, että palkanmuodostus näin tukisi tuottavuuskasvua ja sallisi paikallista joustavuutta yrityksen kannattavuuden ollessa uhattuna. Tutkimuskirjallisuuden valossa suhtaudumme epäillen näihin johtopäätöksiin. Mikään vankka tutkimustieto ei tue olettaa, jonka mukaan tuottavuuden kasvu olisi vahvempaa sellaisissa maissa, joissa palkoista neuvotellaan paikallisesti. Pohjoismaissa, joissa palkanmuodostus on ollut kaikkein keskitetyintä, on myös ollut viime vuosikymmeninä paras tuottavuuskasvu ainakin OECD-maiden vertailussa, ja tämä ei viittaa siihen, että hajauttamisesta olisi apua.³¹

Sitä vastoin on helpompaa nähdä etuja siinä, että palkkaneuvottelussa olisi enemmän tilaa yritysten palkkaus- ja henkilöstöpolitiikan mukaan laadituille yksilöllisemmille neuvotteluille ja keskusteluille. On ilmeistä, että hyvässä palkkaneuvottelujärjestelmässä on vahva kansallisen koordinoinnin mekanismi, jotta palkkojen keskimääräistä nousuvauhtia voidaan rajoittaa ja huolehtia kilpailukyvyistä. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, että yhteisesti sovittu keskimääräinen liikkumavara jaettaisiin paikallisesti, yksilöllisen suorituksen mukaan. Ehkäpä tällainen yhdistelmä – keskimääräisiä palkankorotuksia koskeva kansallinen koordinaatio ja tämän liikkumavaran yksilöllinen jakaminen – voisi tyydyttää molempia osapuolia. On joka tapauksessa kummankin osapuolen edun mukaista, että saavutetaan pitkän aikavälin yhteisymmärrys sopivasta palkkamallista.

Palkkaneuvottelujen pelisääntöjen tulisi siten olla keskeisessä osassa työmarkkinaosapuolten keskusteluissa. Palkkaneuvottelut ovat Ruotsissa selvästi liikkuneet hajautetumpaan suuntaan, mutta tämä on tapahtunut järjestäytyneesti niin, että ammattiliitot ja työnantajat ovat olleet yhtä mieltä kehityskulusta. Ruotsin hajautettu palkkamalli ei myöskään merkitse sitä, että työnantajat sanelisivat työehdot. Päinvastoin, hajautetut ja yksilölliset palkkaneuvottelut perustuvat säädeltyihin ja hyvin dokumentoituihin prosesseihin, joihin kuuluu sekä palkkakeskusteluja että kehityskeskusteluja, joiden kulkua ammattiliitot voivat seurata. Myös Tanskassa ja Norjassa on palkkaneuvotteluista tullut yksilöllisempiä, kuitenkin aina työehtosopimusten puitteissa.

³¹ Ks. Hibbs & Locking (2000).

Tämäntapaisen myönteisen kehityksen voi odottaa vevän aikaa, koska pohjimmiltaan on kyse osapuolten välisen luottamuksen lisäämisestä sekä paikallisella tasolla että keskustasolla. Työmarkkinajärjestöjen kanssa käymämme keskustelukierroksen aikana on mielestämme ollut hätkähdyttävää, että työmarkkinajärjestöjen edustajat usein vetoavat paikallisten osapuolten väliseen luottamuspulaan, jonka vuoksi keskusjärjestöt eivät halua irrottaa otettaan paikallisesta palkkasopimisesta. Suomi vaikuttaa kuitenkin muutoin korkean sosiaalisen pääoman maalta, jonka kansalaisten keskuudessa vallitsee suuri luottamus. Jos suomalaiset luottavat toisiinsa, miksi ei luoteta paikallisiin osapuoliin? Ehkäpä tässä on hyödyntämätön voimavara. Rohkaisemme osapuolia yhteisiin keskusteluihin siitä, miten paikallista palkkaneuvottelua voidaan vahvistaa työehtosopimusten puitteissa. Mielestämme on olemassa hyviä syitä antaa yritysten omalle henkilöstö- ja palkkapolitiikalle suurempi liikkumavara, ei sen takia, että haluamme palkansaajien "alistuvan" pääoman omistajien intresseille, vaan koska uskomme, että sellainen toimintatapa voi edistää tuottavuutta ja hyvinvointia työpaikoilla. Mikäli mahdollista, tällaisen kehityskulun tulisi myös sisältää toimenpiteitä palkansaajien paikallisten edustajien toimintamahdollisuuksien vahvistamiseksi, esimerkiksi tiedon saatavuuden ja päätöksentekoon osallistumisen muodossa. Aprikoimme myös, toimiiko palkansaajien edustus yhtiöiden hallituksissa nykyään riittävän hyvin.³² Vetoamme työmarkkinaosapuoliin, että ne kuuntelisivat toisiaan ja toteuttaisivat molempien osapuolten kannalta myönteisiä muutoksia. On mahdollista yhdistää palkkamalltia ylläpitävä kansallinen koordinaatio paikallisiin ja yksilöllisempiin neuvotteluihin – ja tällaista kehitystä näyttää tapahtuneen kaikissa muissa pohjoismaissa.

Tämäntapainen rakentava kehitys edellyttää että kumpikin osapuoli yrittää ymmärtää toisen osapuolen pyrkimyksiä. Mielestämme kummankin osapuolen kannanottoja ja näkemyksiä on syytä myös arvioida kriittisesti. Emme ole vakuuttuneita siitä, että hajautetumpi palkanmuodostus olisi sellaisenaan ratkaisu Suomen kilpailukykyongelmaan. Pohjoismaissa on pysyvä tarve ylläpitää kansallista palkkakoordinaatiota, joko keskittämisen tai palkanormin muodossa, eikä mikään muukaan pohjoismaa ole tässä suhteessa lähtenyt kokonaan uusille urille. Työmarkkinajärjestöt voisivat sitä vastoin sallia työehtosopimusten puitteissa selvästi enemmän liikkumavaraa paikallisille ja yksilöllisille palkkaneuvotteluille. Muissa pohjoismaissa kaikille samat yleiskorotukset ovat jo jokseenkin harvinainen ilmiö, ja näiden maiden työmarkkinaosapuolet vaikuttavat tämän suhteen jokseenkin tyytyväisiltä.

Monet kyselytutkimukset osoittavat kuitenkin myös, että suomalaiset yritykset näkevät nykyisen palkkajärjestelmän ongelmana yritysten kehitykselle. Tuore kasvuyritysten näkemyksiä kartoittava kysely osoittaa, että jähmeää palkkausjärjestelmää pidetään *suurimpana* yritysten laajentumisen esteenä.³³ Tällaisille tuloksille ei tulisi kevytmielisesti viitata kintaalla. Jos palkansaajapuolella sitä vastoin on perusteltuja epäilyksiä siitä, voiko paikallinen palkkaneuvottelu olla aitoa ja tasavertaista vuoropuhelua, tällaiset huolet tulee myös ottaa vakavasti työnantajapuolella.

Viime kädessä työmarkkinaosapuolten on itse ratkaistava nämä kysymykset. Tärkein suosituksemme on, että *hallituksen tulee antaa työmarkkinaosapuolille tehtäväksi pikaisesti ja yhdessä arvioida, miten palkkaneuvottelujen periaatteita, lähtökohtia ja menettelytapoja tulisi uudistaa ja vahvistaa*. Tehtävänä tulee olla saavuttaa yhteinen näkemys palkanmuodostusprosessista, jonka avulla kilpailukykykuilua Suomen ja tärkeiden kilpailijamaiden välillä voi-

³² Henkilöstön edustuksesta yritysten hallinnossa on olemassa laki, mutta yllättävää kyllä vaikuttaa siltä, ettei sitä sovelleta erityisen aktiivisesti.

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

daan lähivuosina merkittävästi kuroa umpeen ja että yritykset ja sijoittajat todella vakuute-
taan siitä, että hyvää kilpailukykyä ylläpidetään vastedeskin.

Tämän jakson ehdotukset

- **Hallituksen tulee antaa työmarkkinaosapuolille tehtäväksi kiireellisesti uudistaa palkanmuodostuksen periaatteet ja menettelytavat**
- **Hallituksen on vahvistettava palkanmuodostuksen informaatio-ohjausta, esimerkiksi laatimalla palkanmuodostusraportti, joka ennen jokaista neuvottelukierrosta selventää eri palkkaratkaisujen vaikutuksia työttömyyteen ja työllisyyteen**
- **Välitystoiminta ja valtakunnansovittelijan tehtävä on määriteltävä niin, että ne myös selkeästi tavoittelevat koko kansantalouden kannalta edullista lopputulosta.**
- **Osapuolten on kehitettävä paikallisten, työehtosopimusten puitteissa tapahtuvien palkkaneuvottelujen instituutioita ja kulttuuria.**

3.2 Strategia Suomen hyvinvoinnin turvaamiseksi: työn tarjonta

On elintärkeää, että Suomi kykenee uudistusten avulla lisäämään työn tarjontaa. Jos maa onnistuu tässä, hyvinvointivaltion pitkän aikavälin rahoitus on varmistettu. Voi vaikuttaa oudolta, että tähdenämme tällaisen pitkän tähtäimen kysymyksenasettelun tärkeyttä raportissa, joka ensisijaisesti pyrkii nostamaan maata nykyisestä kriisistä. On kuitenkin olemassa monia hyviä syitä nähdä työn tarjontaa kohentavat uudistukset välttämättömänä kriisin ratkaisemisen osana:

- Jos pystytään turvaamaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys, luodaan samalla myös kotitalouksien ja yritysten parissa vakaan talouskehityksen odotuksia, mikä puolestaan todennäköisesti tukee kulutus- ja investointikysynnän kasvua. Osa nykyisestä vaatimattomasta kotimaisesta kysynnästä – erityisesti heikot investoinnit – voi hyvinkin liittyä ratkaisemattoman kestävyysvajeen luomaan epävarmuuteen. Kotitaloudet ja yritykset voivat esimerkiksi tuntea epävarmuutta veronkorotuksista, jotka julkisen talouden heikkouden valossa vaikuttavat välttämättömiltä. Tulevaisuudenkuva, jossa työvoiman määrä vähenee, voi myös vieroittaa yrityksiä. Kokonaistaloudelliset kokemukset Japanin kaltaisesta maasta, jossa työvoiman on annettu supistua, eivät ole rohkaisevia.
- Mitä enemmän työvoima kasvaa lähimmän viiden vuoden aikana, sitä enemmän työllisyys voi kasvaa ennen kuin se törmää kasvaviin kustannuspaineisiin. Tilastokeskuksen mittaama kausivaihtelusta puhdistettu työttömyys oli marraskuussa 9 prosenttia. Se voi vaikuttaa suurelta luvulta, mutta jos tasapainotyöttömyys eli rakenteellinen työttömyys on noin 6–7 prosenttia, ei ole olemassa mitään valtavaa työvoimavaraa, johon turvautua, ellei työvoimaan osallistuminen parane tai työikäisen väestön määrä kasva (1 prosenttiyksikkö työvoimasta on noin 25 000 henkilöä). Kun talous alkaa elpyä, on tärkeää, että työllisyys voi kasvaa useamman vuoden ennen kuin palkkojen korotuspaineet yltyvät niin paljon, että kilpailukyky jälleen alkaa heiketä. Tämän takia useamman vuoden talouskasvun jakso edellyttää myös työvoiman kasvua. Muuten työllisyyden kasvu hidastuu uudelleen ja trendi kohti parempaa kilpailukykyä taittuu.

- Julkisen talouden kestävyysvaje ei lähtötilanteessa salli mitään tuntuvaan finanssipoliittista elvytystä. Julkisen alijäämän määrätietoinen kasvattaminen nopeuttaisi toki lyhyellä aikavälillä talouden elpymistä kohti suhdannetasapainoa. Tämä kuitenkin merkitsi kasvavaa rakenteellista alijäämää, joka vuorostaan edellyttäisi hieman myöhemmin massiivisia budjettia vahvistavia säästötoimia, eli käytännössä äärimmäisen kiristävää finanssipolitiikkaa. Se työntäisi puolestaan talouden uuteen taantumaa. Jos sitä vastoin onnistutaan kasvattamaan talouden pitkän aikavälin (potentiaalista) bruttokansantuotetta tehokkain työn tarjontaa koskevin uudistuksin, voidaan jo nykytilanteessa harjoittaa jossain määrin ekspansiivisempaa finanssipolitiikkaa, ilman, että tämä pitkällä tähtäimellä aiheuttaisi ylenpalttisia julkistaloudellisia ongelmia. *Rakenneuudistuksia koskevat päätökset luovat siis liikkumavaraa finanssipoliittiselle elvytykselle.* Palaamme tähän raportin viimeisessä jaksossa.

On siis olemassa monia hyviä syitä sille, että jo nyt tehdään päätöksiä, jotka turvaavat työvoiman ja työllisyyden kasvun moneksi vuodeksi eteenpäin. Käsittelimme jaksossa 2 tärkeimpiä hyödyntämättömiä työvoimapotentiaaleja. Samat analyysit viitoittavat tietä uudistuksille, joilla kansakunta vähitellen voisi vahvistaa resurssipohjaansa.

Kaikkein tärkein uudistusrintama on epäilemättä työvoimaan osallistumisen lisääminen ja ikääntyneiden työllisyys (ks. kuvio 10). Lähtötilannetta helpottaa, että työmarkkinajärjestöt ovat syksyllä 2014 sopineet asteittaisesta eläkeiän nostamisesta. On tärkeää, että tämä uudistus myös pannaan täytäntöön eduskuntapäätöksin.

Juuri solmittua eläkesopimusta on myös mahdollista ja tarpeen täydentää muilla toimenpiteillä. Sopimus sisälsi ainoastaan vaatimattomia askelia yhden sellaisen mekanismin poistamiseksi, joka tällä hetkellä salpaa 60 vuoden ikää lähestyvien työllisyyttä ja joka pahimmassa tapauksessa voi heikentää eläkeuudistuksen toivottuja vaikutuksia. Aiemmilta vuosikymmeniltä on perintönä jäljellä järjestely, jota joskus kutsutaan "työttömyyseläkkeeksi" tai "työttömyyseläkeputkeksi" (virallisesti "työttömyyspäivärahan lisäpäivät", mutta kutsumme sitä "putkeksi" yksinkertaisuuden vuoksi). Putki sallii sen, että henkilö, joka on saavuttanut 59–61 vuoden ikärajan (riippuen syntymävuodesta) voi saada ansiosidonnaisen päivärahakautensa (ansiosidonnaisen työttömyyskorvauksen maksukauden) pidennettyä 65 vuoden ikään asti. Joillekin ikääntyneille tämä järjestely muodostaa tuhoisan työllisyyden esteen. Työnantajien silmissä ikääntyneet palkansaajat muuttuvat sen vuoksi herkästi B-luokan työvoimaksi, jota ei tule rasittaa vaatavilla ja haastavilla työtehtävillä. Palkansaajille putki merkitsee heikentyneitä kannustimia hakea uutta työtä kun työttömyys on iskenyt noin 57 vuoden iässä. Nämä asenteet ja odotukset vahvistavat toisiaan ja johtavat huonoon tasapainoon, jossa 60 vuoden ikää lähestyvien henkilöiden työllisyys pysyy matalalla tasolla. Ongelmaa todennäköisesti kärjistää palkkajärjestelmä, joka edelleen suurella määrällä rakentuu yleisten ja samansuuruisten palkankorotusten varaan, niin, että ikääntyneiden henkilöiden kokonaispalkkakustannus saattaa alkaa ylittää heidän työpanoksensa yritykselle luoman arvon.³⁴ Yritysjohtajat näyttävät laajasti olevan sitä mieltä, että yritysten kannattavuus kohenee, kun vanhempia työntekijöitä irtisanotaan tai he irtisanoutuvat. Putken työmarkkinavaikutuksista tehdyt tutkimukset ovat jokseenkin yksiselitteisiä. Joka kerta kun putkeen pääsyn ikäraja on nostettu, todennäköisyys joutua työttömäksi on alentunut kyseisissä ikäryhmissä.³⁵ Kun putki on olemassa, sitä siis hyödyntävät niin työntekijät kuin työnantajatkin. Tämän noidankehän katkaisemiseksi tulee pyrkiä saavuttamaan uusi tasapaino, jossa putki vähitellen poistetaan, samalla kun

³⁴ Ks. Maliranta & Ilmakunnas (2007).

³⁵ Ks. Kyyrä & Wilke (2007) ja Kyyrä & Ollikainen (2008).

ikäntyneiden työntekijöiden palkkaneuvotteluissa ja työajassa sallitaan yksilöllisempiä ratkaisuja työehtosopimusten puitteissa. Putki on epätarkoituksenmukainen jääne aikakaudelta, jolloin päättäjät uskoivat, että varhaiseen eläköitymiseen kannustamalla onnistuttaisiin myös pienentämään työttömyysastetta.³⁶ Kansantaloustieteellinen tutkimus ja teorianmuodostus puhuvat yksituumaisesti tällaista käsitystä vastaan. Ikääntyneiden eläköityminen ei edistä nuorten työllisyyttä.³⁷ Putken lakkauttaminen vaikuttaa kaksin verroin perustellummalta nyt, koska äskettäin solmitun eläkesopimuksen mukaan on myös luotu uudenlainen eläke, työura-eläke, joka helpottaa nuorena työnteon aloittaneiden eläkkeelle siirtymistä. On myös huomattava, että jos putkea ei uudisteta tai lakkauteta, eläkeuudistus nykymuodossaan ainoastaan lisää putken taloudellista houkuttelevuutta.

Putken lakkauttaminen yhdellä kertaa loisi kuitenkin helposti kohtuuttomia vaikeuksia "putki-ässä" oleville henkilöille, jotka ovat rakentaneet elämänsuunnitelmansa putken varaan ja joihin työnantajien palkkaus- ja henkilöstöpolitiikka – joka sekin on osittain perustunut putken olemassaoloon – on vaikuttanut. Siksi ehdotammekin että putkelle asetetaan syntymävuosiraja niin, että sitä sovellettaisiin viimeisen kerran vuonna 1965 tai aikaisemmin syntyneisiin henkilöihin, mutta ei tätä nuorempiin ikäluokkiin. Vuonna 1965 syntyneet täyttävät 50 vuotta vuonna 2015 ja heillä on runsaasti aikaa sopeuttaa työmarkkinakäyttäytymistään tilanteeseen, jossa haitallista putkea ei enää ole.³⁸

Tätä katkaisuvuotta voidaan myös perustella sillä, että työperäiset terveysongelmat ovat yleisesti harvinaisempia myöhemmin syntyneissä ikäluokissa ja työkyky on nuoremmilla ikäluokilla parempi. Esimerkiksi vuonna 2000 tehdyssä mittauksessa 54,5 prosenttia vuosina 1936–1945 syntyneistä miehistä oli sitä mieltä, että heillä oli täysi työkyky, eli ajankohtana jolloin he olivat 55–64-vuotiaita. Vastaava mittaus kymmenen vuotta myöhemmin, 1947–1956, syntyneiden miesten keskuudessa osoittaa, että osuus oli kasvanut 71 prosenttiin. Tämä viittaa melko nopeaan työkyvyn parantumiseen sellaisten kohorttien välillä, joiden syntymävuodet eivät eroa yli 10 vuodella. Naisten kohdalla nähdään samankaltainen myönteinen kehityskulku. Vuonna 2000 tehdyssä mittauksessa 55,5 prosenttia vuosina 1936–1945 syntyneistä naisista arvioi, että heillä oli täysi työkyky, eli siis ajankohtana jolloin he olivat 55–64-vuotiaita. Vuosina 1947–1956 syntyneiden naisten kohdalla täyden työkyvyn itselleen arvioineiden vastaavan ikäisten naisten osuus oli 69,8 prosenttia (vuonna 2011 tehdyssä mittauksessa).³⁹

Ehdotetun uudistus päätöksen luonnollinen ajankohta voisi olla vuosi 2019, jolloin työmarkkinaosapuolten on muutenkin määrä arvioida äskettäin tehtyä eläkesopimusta. Hallituksen tulee kuitenkin ajoissa ja selkeästi viestittää tahtonsa lakkauttaa putki, jotta vuoden 1965 jälkeen syntyneillä olisi aikaa sopeuttaa omat suunnitelmansa ja käyttäytymisensä uudistukseen. Toinen tärkeä uudistusrintama koskee hedelmällisessä iässä olevien naisten työvoimaosuutta. Kuvio 10 osoittaa selvästi, että työllisyysaste hedelmällisessä iässä olevien naisten keskuudessa on Suomessa suhteellisen matala. Tärkeä osasy on se, että monet naiset "juuttuvat" kotihoidon tuelle eivätkä ehdi kiinnittyä kunnolla työmarkkinoille. Kotihoidon tuki

³⁶ Tietojemme mukaan nykymuotoinen "putki" pantiin alulle niin sanotussa Korpilampi-seminaarissa vuonna 1977. Ikäraja asetettiin 1990-luvun kriisin jälkeen 53 vuoteen, mikä on absurdin matala taso.

³⁷ Ks. Eichhorst ym. (2014).

³⁸ Syntymävuosirajasta seuraa myönteinen sivutuote siten, että se muodostaa kvasikokeellisen järjestelyn, joka mahdollistaa uudistuksen vaikutusten arvioinnin. Samankaltaisten, vuosina 1964–1965 syntyneiden yksilöiden palkkojen ja työllisyyden vertailu (esimerkiksi) vuosina 1966–1967 syntyneisiin sallii kunnollisen ekonometrisen analyysin uudistuksen vaikutuksista.

³⁹ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Terveys 2011. Kiitämme Jukka Kivekstä ja Juhani Ilmarista valaisevista keskusteluista.

maksetaan kunnes lapsi täyttää kolme vuotta. Nainen, jolla on kaksi lasta voi siten helposti olla poissa työmarkkinoilta noin 6 vuoden ajan. Kielteiset vaikutukset naisten työllisyyteen saattavat edelleen kärjistyä siksi, että työnantajille koituu työntekijän raskaudesta ylimääräisiä kustannuksia. Käytännössä kotihoidon tuki näyttää muodostuneen eräänlaiseksi kansalaispalkaksi naisille, joilla on lyhyempi koulutus.⁴⁰ Monissa maissa tehdyt tutkimukset osoittavat, kuinka pitkät poissaolojaksot heikentävät naisten asemaa työmarkkinoilla sekä palkkojen että uralla etenemisen osalta.

Hallituksen ehdotus, jonka mukaan kolmivuotinen kausi jaettaisiin puolisoitten kesken, on hyvä alku, joka vaikuttaa toivottuun suuntaan. Ehdotamme muitakin uudistuksia joilla naisten työllisyyttä edistetään. Työmarkkinaosapuolten tulee sopia työnantajien vanhempainvapaan aikaisen palkanmaksuvastuun pienentämisestä. Kotihoidon tuen maksamisen ehtona on nykyään, ettei perhe käytä kunnan päivähoitopalveluja. Ehdotamme, että tämä ehto poistettaisiin, mikä vähentäisi kuntien kannustinta tinkiä päivähoitopalveluista. Yksi mahdollinen ratkaisu voisi olla, että kotihoidontuen määrää pienennettäisiin jonkun verran, mutta se maksettaisiin myös työssäkäyville. Näin olisi helpompaa yhdistää vanhemmuus ja osa-aikatyö. Ruotsissa tehty tutkimus osoitti myös, että kotihoidon tukea (jota Ruotsissa kutsutaan hoitotueksi, "vårdnadsstöd") hyödynnetään erityisen paljon kunnissa, joissa on suhteellisen paljon maahanmuuttajia. Tämä tietysti herättää perustellun huolen siitä, heikentääkö kotihoidon tuki maahanmuuttajien lasten kotoutumista.⁴¹

Putken ja kotihoidon tuen ohella on mietittävä uudelleen kaikkia mahdollisia, myös vähäisempiä uudistuksia, jotka voisivat edistää työllisyyttä ja lisätä tehtyjä työtunteja Suomen taloudessa. Yksi esimerkki on vuorotteluvapaa, joka antaa työntekijöille mahdollisuuden 16 vuoden työelämäkokemuksen jälkeen nauttia vapaavuodesta veronmaksajien kustannuksella. Järjestelylle on vaikea nähdä perusteita tilanteessa, jossa talouden ensisijaisena haasteena on työllisyyden ja tehtyjen työtuntien lisääminen. Myös vapaavuosi on perua ajalta, jolloin virheellisesti oletettiin, että henkilön poissaolo työmarkkinoilta jotenkin loisi työttäisyyden toiselle henkilölle. Tällaiselle ajatukselle ei ole perusteita. Ehdotamme, että vuorotteluvapaa-järjestelmä lakkautetaan ja sen resurssit (noin 90 miljoonaa euroa) käytetään ikääntyneiden työpaikan vaihdon helpottamiseen, esimerkiksi koulutuksen muodossa tai sopeutustukena työntekijöille, jotka vaihtavat pienempipalkkaiseen työhön. Tässä ei ole kyse mistään suurista resursseista, mutta on periaatteellisesti tärkeää uudistaa työmarkkinapolitiikkaa niin, että työllisyyttä edistetään kaikin mahdollisin keinoin.

Tässä puheena olleet uudistukset – putken poistaminen, kotihoidon tuen rajaaminen ja vuorotteluvapaan lopettaminen – tähtäävät siihen, että koetetaan lisätä työntekoa nykyisen työikäisen väestön parissa. Suomen työvoimaennuste on kuitenkin niin hälyttävä (ks. kuvio 11), että on myös syytä pohtia työvoiman maahanmuuttoon liittyviä sääntöjä. Laajempi työikäisten ja suurella todennäköisyydellä työllistyvien henkilöiden maahanmuutto myötävaikuttaisi ehdottomasti kestävyysvajeen vähentämiseen pitkällä aikavälillä. Työllisyyden kasvu muissa Pohjoismaissa on nykyään suurelta osin riippuvaista maahanmuutosta. Ruotsissa lähes puolet vuoden 2010 jälkeen tapahtuneesta työllisyyden kasvusta on ollut ulkomailta syntyneiden työllisyyskasvua.⁴² Kymmenvuotiskaudella 2002–2012 Norjan työllisyyden kasvusta 60 prosenttia muodostui maahanmuuttajien lisätyöllisyydestä.⁴³ Kuten kuvio 11 osoittaa, Suomen

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

⁴¹ Ks. Segendorf & Teljosuo (2011).

⁴² Ks. Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget lokakuu 2014.

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

työkäinen väestö supistuu ja tämän takia on myös hyvin tärkeää, että työvoimapotentiaalia täydennetään onnistuneen työperäisen maahanmuuton avulla.

Yksi toimintatapa olisi matkia Ruotsin esimerkkiä ja sallia yritysten kansainvälinen rekrytointi myös EU:n ja ETA-alueen ulkopuolelta ilman tarveharkintaa. Toisin sanoen, jos yritys haluaa rekrytoida työntekijän mistä tahansa maasta, tulisi työlupa myöntää, ellei ole erityisiä (esimerkiksi turvallisuuteen liittyviä) vastaperusteluja. Tämä tekisi Suomesta ehdottomasti houkuttelevamman paikan kansainvälisille yrityksille. Ruotsi on vuodesta 2008 soveltanut tätä politiikkaa, ja se on epäilemättä myötävaikuttanut vilkkaaseen startup-toimintaan ja edistänyt työllisyyskasvua. Tarvehankinnan poistaminen voidaan yhdistää sertifiointien luomiseen sellaisille yrityksille, jotka todistetusti ovat onnistuneet hoitamaan kansainvälisiä rekrytointejaan hyvin. Tällaisen sertifiikaatin saaneen yrityksen tapauksessa henkilön rekrytoiminen kansainvälisiltä työmarkkinoilta saisi kestää vain muutamia päiviä. Sitä paitsi työlupamenettelyä on syytä yksinkertaistaa myös muista EU-maista tulevien henkilöiden kohdalla.

Tässä lanseeraamiamme työn tarjontaa koskevia uudistuksia vastustetaan usein väittämällä, että ne johtavat "palkkadumppaukseen" ja ettei "ole töitä" useammille, kun työttömyys jo nyt on korkealla tasolla. Työttömyysaste ei kuitenkaan ole riippuvainen työvoiman määrästä. Riittää, että vertaa Suomen ja Ruotsin vuoden 2009 jälkeistä työllisyyskehitystä. Työvoiman määrä on lisääntynyt Ruotsissa 280 000 henkilöllä vuodesta 2009 vuoteen 2014. Suomessa sitä vastoin työvoiman määrä on samana ajanjaksona jonkin verran supistunut. Jos työttömyys riippuisi työvoiman määrästä, olisi meidän täytynyt nähdä kehitys, jossa Ruotsin työttömyysaste nousee huomattavasti nopeammin kuin Suomessa. Kehitys on päinvastoin ollut sellainen, että työllisyys on lisääntynyt Ruotsissa ja sen kasvu on pysähtynyt Suomessa, kun taas työttömyystrendi laajasti ottaen on ollut sama molemmissa maissa, sekä ennen vuotta 2009 että sen jälkeen.

Työvoiman määrän kasvu ei myöskään johda "palkkadumppaukseen" mutta on totta, että se vaikuttaa tilapäisesti niin, että palkkojen nousu hidastuu. Toisin sanoen, kun työvoiman määrä lisääntyy, kestää kauemmin ennen kuin palkat ja työvoimakustannukset alkavat nousta liian nopeasti ja työllisyys ehtii juuri siksi kasvaa enemmän. Juuri tätä Suomi kuitenkin tarvitsee. Pitkällä aikajänteellä reaali-palkat määräytyvät kokonaan tuottavuuden kasvun perusteella, ja työvoiman tarjontaa koskevat uudistukset eivät sen takia vaaranna kenenkään elintasoja. Jo töissä olevien tuottavuus ei tietenkään kärsi siitä, että useampi henkilö tulee työmarkkinoille.

Tämän jakson uudistusehdotukset

- **Ehdotamme "työttömyysputken" lakkauttamista vuoden 1965 jälkeen syntyneiden osalta.**
- **Ehdotamme kotihoidon tuen, vanhempainetuoksien ja työehtosopimusten asteittaista uudistamista suuntaan, joka sallii työn ja vanhemmuuden paremman yhteensovittamisen sekä naisille että miehille.**
- **Ehdotamme vuorotteluvapaan lakkauttamista ja näiden resurssien käyttämistä ikääntyneiden henkilöiden työmarkkinaliikkuvuuden helpottamiseksi.**
- **Ehdotamme työllisyyteen perustuvan työvoiman maahanmuuton vapauttamista. Yksinkertainen askel tähän suuntaan on sallia yritysten rekrytoinnit myös EU:n ulkopuolisista maista ilman tarveharkintaa.**

3.3 Kilpailukyky ja tuottavuuden kasvu

Olemme ehdottaneet toimenpiteitä palkanmuodostuksen uudistamiseksi ja työn tarjonnan lisäämiseksi. Tuottavuuden lisääminen on myös luonnollinen osa strategiaa, mutta sen suhteen ei ole yhtä ilmeisiä toimenpiteitä, joita voisi oikopäätä suositella.

Pitkällä tähtäimellä ratkaisevaa on talouden kyky tuottaa palveluita ja tavaroita tehokkaammin. Tuottavuuskasvu perustuu teknologiseen kehitykseen ja organisaatiomuutoksiin sekä siihen, että työvoima ja pääomat jatkuvasti kohdentuvat sinne, missä ne antavat mahdollisimman suuren tuoton. Tuottavuuskasvu tukee talouden kykyä nopeasti sopeuttaa ja kohdentaa uudelleen resursseja, kun olosuhteet ympärillä olevassa maailmassa muuttuvat. Nämä tekijät ovat ratkaisevia yleisen hyvinvointikehityksen kannalta. Tuottavuuden kasvu, eli miten paljon enemmän tavaroita ja palveluja kykenemme määrättyssä ajassa tuottamaan käytetyn työvoiman ja pääoman avulla, on talouden toimivuuden mittari.

Pitkällä aikajänteellä tuottavuuden kasvu määrää kokonaan reaali-palkkojen korotusten liikkumavaran. Kuitenkin jo lyhyelläkin tähtäimellä hyvä tuottavuuskasvu on välttämätöntä kilpailukykyä palauttamiseksi ja sen välttämiseksi, että kilpailukykysopeutuksen taakka jää kokonaan palkkamaltin varaan.

Suomella on hyvät mahdollisuudet hyvään tuottavuuskasvuun.⁴⁴ Siitä huolimatta useimmat taloutta analysoivat tahot, esimerkiksi EU-komissio ja OECD, arvioivat, että tuottavuus on viime aikoina noussut Suomessa hitaammin kuin muissa maissa. EU-komissio arvioi myös, että Suomen tuottavuuskasvu ei tule myöskään ohittamaan euroalueen muita maita. Tämä on haastavaa maalle, jonka on palautettava kilpailukykyänsä, ja antaa aiheen tarkoin pohtia mahdollisuuksia toimenpiteisiin, jotka johtaisivat parempaan tuottavuuden kasvuun tulevien 5–10 vuoden aikana.

Taloustieteellinen tutkimus ja empiirinen kokemus eivät tarjoa kovin selviä tai yksiselitteisiä reseptejä niistä asioista, jotka lisäävät tuottavuutta lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Lyhyen aikavälin tuottavuuden muutokset johtuvat suurelta osin olemassa olevien tuotantolaitosten voimavarojen käyttöasteen vaihteluista, eikä niinkään siitä, että talouden perustavanlaatuisen toimintatapa olisi muuttunut. Taloustieteellinen tutkimus ei tarjoa myöskään kovin paljon apuneuvoja sen ymmärtämiseksi, miten talouden toimintatapojen muuttaminen vaikuttaa tuottavuuteen lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.

Pitkän aikavälin tuottavuuden kannalta ovat tärkeitä sellaiset asiat kuin toimiva markkinatalous, jossa vallitsee kova kilpailu eri tuottajien kesken, vapaa hinnoittelu ja sijoittumisen vähäiset esteet sekä toimiva ja edullinen omistusoikeutta suojaava ja sopimusten sitovuutta ylläpitävä oikeusjärjestelmä. Avoimuus suhteessa muuhun maailmaan on keskeistä kilpailukykyä ylläpitämiseksi ja tuotannon sopeuttamiseksi nopeasti uuteen teknologiaan. Suuri kilpailupaine myös niissä talouden osissa, jotka eivät joudu kilpailemaan ulkomaailman kanssa auttaa myös, ei vähiten sen takia, että pitkällä aikavälillä kotimaan sektorin kustannusten nousu vyöryy myös avoimen vientisektorin puolelle. Työntekijöiden korkea koulutustaso ja pätevyys ovat tärkeitä. Investoinnit tutkimukseen ja kehitykseen ovat merkityksellisiä ja on tärkeää, että yhteiskunta on valmis nopeasti omaksumaan ja ottamaan käyttöön uutta teknologiaa. Yrittäjyysilmasto, joka antaa hyvät edellytykset nopeasti kasvaville korkean tuotta-

⁴⁴ Bengt Holmström, Sixten Korkman ja Matti Pohjola, Suomen talouskriisin luonne ja kasvun edellytykset, muistio 21.2.2014.

vuoden yrityksille, joilla on suuri halukkuus palkata työvoimaa, helpottaa myös. Hyvin toimiva infrastruktuuri ja kuljetusjärjestelmät ovat etu. Monet asiat viittaavat myös siihen, että yhteiskunnalla, jossa vallitsee yhtenäisyys ja keskinäinen luottamus, on hyvät edellytykset ylläpitää korkeaa ja kasvavaa tuottavuutta.

Useimmilla pitkän aikavälin tuottavuuteen vaikuttavilla aloilla Suomen tilanne on kuitenkin jo valmiiksi hyvä. Ei näy ilmeisiä "matalalla riippuvia hedelmiä", jotka keskipitkällä aikavälillä voisivat selvästi nostaa tuottavuuden tasoa Suomessa. Ei ole realistista uskoa, että varsinkaan ilman palkkamalltia, mitkään poliittisesti päätetyt uudistukset tai institutionaaliset muutokset voisivat johtaa vahvaan tuottavuuden kasvuun tulevana 5 vuotena ja näin ollen mahdollistaa kilpailukyvn palauttamisen. Sellainen kehityskulku ei ole realistinen.

Samanaikaisesti on syytä harkita, mihin muihin toimenpiteisiin voisi ryhtyä tuottavuuden nostamiseksi pitkällä aikavälillä. Koska talouden tuottavimmat osat ovat pudonneet pelistä, on erityisen tärkeää tarkastella talouden toimintakykyä parantavia talouspoliittisia muutoksia.

Koska tehtävänä on kilpailukyvn vahvistaminen, on välttämätöntä, että tuottavuuden kasvun parannukset Suomessa ovat usean vuoden ajan suurempia kuin tärkeissä kilpailijamaissa, kuten Saksassa ja Ruotsissa.

Suomen taloudessa on varmaankin silti useita tuottavuuskasvun vauhdittamisen väyliä, ja seuraavaksi mainitaan niistä muutamia.

Teknologian nopeampi kehitys

Kyky tuottaa enemmän tavaroita tuntia kohden perustuu siihen, että käytetään tehokkaampaa tuotantotekniikkaa. Uuden tuotantotekniikan kehittäminen tai muissa maissa lanseerattujen uusien innovaatioiden nopea käyttöönotto on tärkeää. Ei kuitenkaan ole realistista uskoa, että Suomi yksin voisi tuntuvasti nopeuttaa maailman teknologista kehitystä, vaan on pyrittävä siihen, että Suomi kykenisi vertailumaita nopeammin sopeutumaan kansainväliseen teknologian kehitykseen.

Valtion ja yritysten investoinnit hyvin toimivaan koulutusjärjestelmään ja perustutkimukseen johtavat korkeaan tietotason, mikä edesauttaa sitä, että innovaatiot johtavat nopeasti tehokkaampaan tuotantoon. Suomella on hyvin toimiva koulutusjärjestelmä ja hyvin koulutettu työvoima. OECD:n lukutaitoa, matemaattisia taitoja ja ongelmanratkaisutaitoja koskevat mitaukset osoittavat, että Suomen työvoima sijoittuu kärkeen kaikissa kategorioissa. Tämä on hyvä, mutta sekin merkitsee sitä, ettei ole mitään yksinkertaisia tai nopeita ratkaisuja joilla nostettaisiin ehkä jo maailman parhaiten koulutetun työvoiman pätevyystasoa. Suomen korkeakoulutus ei näytä menestyvän yhtä hyvin kansainvälisessä kilpailussa.⁴⁵ Hiljattain on toteutettu korkeakoulutuksen uudistuksia, jotka osaltaan voivat parantaa tilannetta, mutta voi olla syytä miettiä reformeja, joilla korkeakoulutusta parannettaisiin entisestään.

Panostukset tutkimukseen ja kehitykseen ovat vanhastaan olleet korkealla tasolla. Kehittyneiden maiden joukossa Suomi, yhdessä Etelä-Korean, Israelin ja Ruotsin kanssa, uhraa suhteessa eniten voimavaroja tutkimukseen ja kehitykseen. On tärkeää huolehtia siitä, että tämä

⁴⁵ Bengt Holmström, Sixten Korkman ja Matti Pohjola, Suomen talouskriisin luonne ja kasvun edellytykset, muistio 21.2.2014.

asiantila vallitsee myös tulevaisuudessa, koska tietoliikennesektorin supistuminen on myös vähentänyt elinkeinoelämän tutkimusinvestointeja.

Voi myös olla syytä varmistaa, että yliopistot ja korkeakoulut todella ovat vastuussa siitä, että tutkimusta voidaan hyödyntää yrityksissä ja, että uusia innovaatioita otetaan käyttöön tuotannossa. Ja on myös syytä varmistaa, että yliopistojen ja korkeakoulujen taloudelliset kannustimet tukevat sitä, että tutkimuksen avulla luotu kehitys myös muutetaan Suomessa tapahtuvaksi tuotannoksi.

Suomessa valtio on muun muassa innovaatioiden rahoituslaitos Tekesin kautta näytellyt tärkeää osaa teknologian kehityksen edistämisessä. Koska Tekesiäkin yleisesti arvostetaan yhtenä maailman parhaista innovaatioita tukevista laitoksista, ei ole kovin uskottavaa, että olisi siihenkään lisäresursseja panostamalla mahdollista ratkaisevasti kohentaa tuottavuuskasvua. Tämä ei toki tarkoita, etteikö parempi riskipääoman saatavuus voisi uusien yritysten kannalta ainakin marginaalisesti parantaa tilannetta.

Yrittäjyysilmasto

Yrittäjyydellä on tärkeä rooli taloudessa. Tuottavuuden nopeaan kasvuun myötävaikuttavat yritykset, jotka kehittävät uusia tuotteita, luovat uusia markkinoita tai hankkivat nopeasti kasvavilla markkinoilla määräävän aseman, ja jotka järjestävät tuotannon ja myynnin uudella tavalla tai jotka löytävät keinoja rahoittaa investointeja uudella tavalla. Vaikka kansantaloustieteilijät ovat yhtä mieltä siitä, että yrittäjyys on ratkaisevaa tuottavuuden kannalta, on hankalaa osoittaa yksittäisiä poliittisia ehdotuksia, jotka tuntuvasti lisääisivät yrittäjyyttä.

Useiden kansainvälisten vertailututkimusten mukaan Suomella on jo myös varsin hyvä yritysilmasto ja Suomeen sijoittautumisen kustannukset ovat alhaiset. Myöskään tällä alueella ei näy mitään kovin yksinkertaisia tapoja tuottavuuden nopeaan parantamiseen lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.

Ehkä joitakin näkökohtia voi esittää. On tärkeää, että yhteiskunta suhtautuu yrittäjiin myönteisesti ja että menestyneet yrittäjät tuntevat olevansa tervetulleita jäämään Suomeen ja investoimaan uusiin projekteihin. Myös koulujärjestelmä voi osaltaan edesauttaa myönteisten yrittäjyysasenteiden syntymiseen. On myös tärkeää, että verojärjestelmä auttaa yrittäjiä, jotka haluavat kasvattaa yritystään Suomessa ja, että yrittäjät jotka haluavat jatkaa uusiin projekteihin voivat sijoittaa voittonsa uudelleen Suomeen.

Yrittäjien tulojen, yhtiövoittojen, yritysten oman pääoman ja yrityskauppojen verotus voi olla tärkeä tekijä. Voi myös olla syytä miettiä ulkomaisten asiantuntijoiden verotusta. Ulkomaisten asiantuntijoiden lisääntyneet mahdollisuudet maahanmuuttoon – joita käsitelimme edellä – voivat myös parantaa kasvuyritysten toimintaedellytyksiä Suomessa.

Muuntautumiskyky

Tuottavuuden kasvun kannalta on tärkeää, miten nopeasti talous kykenee siirtämään resursseja matalan tuottavuuden yrityksistä ja toimialoilta korkeamman tuottavuuden toimintoihin. On tärkeää, että olemassa olevissa heikon tuottavuuden yrityksissä ja toimipaikoissa voidaan läpiviedä rakennemuutoksia ilman suuria kustannuksia, niin, että tuottavuus nousee ja, että voidaan perustaa uusia tehokkaamman tuotannon toimipaikkoja. Merkittävä osa talouden tuottavuuskasvusta on riippuvaista juuri tällaisesta muuntautumiskyvystä. Muun muassa

Etlan Malirannan tutkimukset osoittavat, että osa Suomen ja Ruotsin kehityksen eroista liittyvät juuri talouksien muuntautumiskykyyn, joka Suomessa on ollut heikompi viimeisten 10–15 vuoden ajan.⁴⁶

Talouden muuntautumiskyky koskee sekä pääomia että työvoimaa. Mitä suurempaa on työvoiman alueellinen, ammatillinen ja sektorikohtainen liikkuvuus, sitä parempi. Mitä helpompaa on pääoman siirtäminen matalan tuottavuuden yrityksistä ja toimipaikoista tehokkaampiin toimintoihin, sitä parempi.

Työmarkkinoiden sääntöjen, verojärjestelmän, sosiaalivakuutusten ja muiden turvajärjestelmien, työmarkkinapolitiikan sekä koulutusjärjestelmän tulee olla sellaisia, että ne edesauttavat suurta liikkuvuutta ja muuntautumiskykyä. Ei kuitenkaan ole ilmeistä, millä politiikan alueella Suomi poikkeaisi esimerkiksi Ruotsista niin, että poliittisilla uudistuksilla voitaisiin ratkaisevasti vaikuttaa talouden muuntautumiskykyyn. Maiden sosiaalivakuutuksen järjestelmät ovat suhteellisen samankaltaiset. Työmarkkinolainsäädäntö on Suomessa vakituudessa työsuhteessa oleville joustamattomampi kuin OECD-maissa keskimäärin, mutta joustavampi kuin esimerkiksi Ruotsissa. Määräaikaisten työntekijöiden suoja on linjassa OECD:n keskiarvon kanssa, mutta on toisaalta huomattavasti tiukempi kuin Ruotsissa.⁴⁷

Kilpailun lisääminen

Talouden kyky kohdentaa tuotannontekijät kaikkein tuottavimpiin kohteisiin on riippuvainen kilpailusta. Jos yritysten välinen kilpailu on kovaa, hinnat heijastavat eri sektoreiden ja yritysten suhteellisia tuottavuuksia. Voittomarginaalit kutistuvat, kun uusia yrityksiä tulee markkinoille ja kuluttajahinnat määräytyvät marginaalituottavuuden mukaan. Jos sitä vastoin kilpailu on puutteellista, syntyy monopoleja tai oligopoleja, joissa pieni määrä yrityksiä voi kerätä merkittäviä voittoja pitämällä kuluttajahinnat korkealla. Tällaisilla aloilla tuotantokustannuksilla on taipumus pitkällä aikavälillä nousta korkeiksi, koska työnantajat ja työntekijät ryhtyvät taistelemaan ylivoittojen jakamisesta kuluttajien kustannuksella. Puutteellisen kilpailun aiheuttamia kustannuksia vyöryy myös työmarkkinoiden muihin osiin, koska alat, joilla kilpailu on heikompaa, nostavat palkkoja koko kansantaloudessa.

Suomi on avoin talous, jossa kaupan esteet ovat pieniä ja ulkomaisia suoria investointeja koskevat rajoitukset ovat vähäisiä. On myös suhteellisen yksinkertaista perustaa uusia yrityksiä Suomeen. Hyödykemarkkinoiden sääntely on Suomessa huomattavasti vähäisempää kuin OECD-maissa keskimäärin. OECD:n mukaan elinkeinoelämän valtiollinen kontrolli on Suomessa vähäisempää kuin keskivertomaissa, vaikka valtion omistajuus on laajempaa Suomessa kuin muissa maissa. Jos tarkastelemme yksittäisiä OECD:n analyysejä toimialoja, Suomessa on enemmän säännöstelyä ja kilpailun esteitä etenkin vähittäiskaupan ja kuljetusten alalla, kun taas esteet ovat suhteellisen pieniä sähköntuotannon, tietoliikenteen, postitoimen ja ammatillisten palveluiden alueilla.⁴⁸

Onkin tärkeää selvittää kotimaisen palvelusektorin kilpailurajoitusten vähentämisen edellytyksiä ja on niin ikään järkevää tarkastella kilpailun esteiden vähentämistä vähittäiskaupan alalla.

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

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

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

OECD arvioi, että myös Suomen kuntasektorissa on varaa kasvattaa tuottavuutta.⁴⁹ OECD tähdentää, että kunta-ala, aivan kuin Ruotsissakin, muodostaa suuren osan taloudesta ja että sen tuottavuusnäkökohdat ovat siksi erityisen tärkeitä. OECD:n mukaan kuntasektorin tuottavuutta voidaan kasvattaa. Suomessa kunnat ovat usein pienempiä kuin muissa vastaavanlaisissa maissa. Tämä on alue, jolla Suomessa parhaillaan tapahtuukin muutoksia.

Hyvä infrastruktuuri

Hyvä infrastruktuuri tukee myös osaltaan hyvää tuottavuutta. Hyvä infrastruktuuri mahdollistaa sen, että tuotantoa voidaan sijoittaa sinne, missä se on tehokkainta. Ihmisten mahdollisuudet matkustaa alueille, joilla on enemmän työpaikkoja, kasvavat. Maantieteellinen liikkuvuus helpottuu, mikä johtaa puolestaan tehokkaampaan resurssien kohdentumiseen. Hyvä infrastruktuuri voi myös vähentää kuljetuskustannuksia ja sitä kautta helpottaa vientiä ja tuontia, mikä myös mahdollistaa tehokkuuden lisäämisen.

Julkiset investoinnit ovat EU-komission mukaan pitkään olleet Suomessa jonkin verran korkeammalla tasolla kuin euroalueella kokonaisuutena. BKT-osuudella mitatut julkiset investoinnit ovat olleet marginaalisesti alhaisemmat kuin esimerkiksi Ruotsissa tai Alankomaissa, mutta huomattavasti korkeammalla kuin Tanskan, Saksan ja Ison-Britannian kaltaisissa maissa.

Näin ollen ei myöskään ole kovin uskottavaa, että infrastruktuuri-investointien kasvattaminen voisi ratkaisevasti kohentaa tuottavuutta tulevana viitenä vuotena. Suomen infrastruktuuri on suunnilleen samalla tasolla kuin muissa vastaavanlaisissa maissa. Tämä ei estä lisäinvestointien harkitsemista erityisesti suurkaupunkialueiden kasvun edistämiseksi ja työmatkaliikenteen helpottamiseksi. Suomella tuskin on kuitenkaan tälläkään alueella mitään helppoja pikavoittoja saavutettavissa.

3.4 Finanssipolitiikka voi tukea kasvua, mutta se ei yksin ratkaise ongelmia

Miten finanssipolitiikka liittyy tähän kaikkeen? Olemme korostaneet Suomen rakenteellisia ja institutionaalisia ongelmia, mutta on myös selvää, että maa on suhdannetaantumassa. Silloin voisi olla periaatteellisesti tärkeää tukea kasvua ekspansiivisella finanssipolitiikalla.

Taantuma määritellään tilanteena, jossa talouden resurssien käyttöaste on normaalia alhaisempi. Taantumaa voidaan luonnehtia BKT-kuilulla, eli mittaamalla sitä, miten monta prosenttiyksikköä bruttokansantuote poikkeaa normaalista (potentiaalisesta) tasostaan. Kuvio 1:n valossa voisi tehdä johtopäätöksen, että taantuma on syvä, koska maa 7 vuoden jälkeen ei edes ole saavuttanut vuoden 2007 BKT-tasoa.

Itse asiassa BKT-kuilu tuskin kuitenkaan on suurempi kuin 3 prosenttiyksikköä. OECD:n viimeisten arvioiden mukaan kuilu on 3,0 prosenttia vuonna 2015⁵⁰, ja Talouspolitiikan arviointineuvosto on äskettäin julkaistussa ensimmäisessä raportissaan arvioinut kuilun olevan vähän alle 3 prosenttia.⁵¹ Kokonaistuotanto on siis noin 3 prosenttia normaalitasoaan alempana, jos tässä "normaalilla" tarkoitetaan sitä kokonaistuotannon tasoa, joka toteutuisi, jos resurssien käyttöaste olisi normaali ja suhdannetilanne tasapainossa.

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

⁵⁰ OECD Economic Outlook No 96.

⁵¹ Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2014.

Laadullisesti samankaltainen kuva hahmottuu työmarkkinoiden muuttujia tarkasteltaessa. Kausivaihtelusta tasoitettu työttömyysaste on 9,2 prosenttia (joulukuu 2014). Realistinen arvio tasapainotyöttömyydestä⁵² on 6–7 prosenttia, joten on olemassa noin 2,2–3,2 prosentin "työttömyyskuilu" työvoimasta laskettuna. Jos työvoiman määrä jää suunnilleen nykyiselle 2,6 miljoonan henkilön tasolle⁵³, tämä merkitsee sitä, että työllisyys voi kasvaa noin 57 000–83 000 henkilön verran ennen kuin palkkavaatimukset kiihtyvät ja kilpailukyky jälleen on uhattuna. On siis olemassa työvoimareservi, mutta se ei ole kovin valtaisa suhteessa työvoiman kokoon. Kyse on noin 3 prosentista, mikä sopii hyvin yhteen BKT-kuilua koskevien arvioiden kanssa.

Suomen talousvaikeudet eivät siis todellakaan ole vain suhdanteisiin liittyvää heikkoutta. Tämä näkökohta vaikuttaa myös soveliaan finanssipolitiikan määrittelyyn. On muistettava, että julkistalouden rakenteellisen alijäämän arvio riippuu siitä, miten suureksi tuotantokuilu arvioidaan. Voi vaikuttaa paradoksaaliselta, mutta annettu julkisen talouden alijäämä on sitä ongelmallisempi, eli rakenteellisempi, mitä lievempi taantuma on. Nykyinen julkinen noin 4,3 prosentin⁵⁴ alijäämä ei olisi mikään suuri ongelma, jos talous olisi syvässä suuren BKT-kuilun taantumassa. Silloin elpymisvara olisi suuri ja alijäämä häviäisi suhdannetilanteen normalisoiduessa. Tämä ei kuitenkaan ole Suomen tilanne, vaan kuilusta suuri osa on rakenteellista.

Samasta syystä ei nyt ole tarkoituksenmukaista turvautua ainoastaan finanssipoliittiseen elvytykseen. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan finanssipolitiikka on seuraavien vuosien aikana lievästi kiristävää (ks. taulukko 2). Taulukosta ilmenee valtiovarainministeriön BKT-kuilua koskeva arvio, sekä karkea finanssipolitiikan suuntauksen mitta, nimittäin julkisen sektorin rakenteellinen alijäämä osana BKT:ta. Jos tämä alijäämä pienenee (eli julkistalous vahvistuu), finanssipolitiikka on supistavaa.⁵⁵ Näemme, että finanssipolitiikka kiristyy jonkun verran vuosina 2015–2017, mutta alijäämän odotetaan olevan edelleen merkittävällä tasolla vuonna 2018, vaikka talous on tasapainossa. Myös tämä tulevaisuudenkuva on jopa jonkun verran optimistinen, koska vuotuisen BKT-kasvun odotetaan olevan keskimäärin 1,4 prosenttia vuosina 2015–2018.

Taulukko 2 BKT-kuilu (prosentteja potentiaalisesta BKT:sta) ja julkisen sektorin (valtion ja kuntien) rakenteellinen alijäämä (prosentteja BKT:sta)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|
| BKT-kuilu | -2,7 | -1,9 | -0,9 | -0,3 | 0,0 |
| Rakenteellinen alijäämä | -4,2 | -3,7 | -3,4 | -2,9 | -2,6 |

Ekspansivisempi finanssipolitiikka nopeuttaisi sinänsä elpymisprosessia niin, että olisi mahdollista saavuttaa tasapaino jonkin verran ennen vuotta 2018. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että annetaan rakenteellisen alijäämän kasvaa edelleen, niin, että maa vuosina 2017–2018 olisi vielä suuremman finanssipoliittisen kiristyksen tarpeessa. Tämä taas hidastaisi talouskas-

⁵² Tasapainotyöttömyys määritellään työttömyyden alimpana tasona, jota pitkäaikaisesti voidaan ylläpitää, ilman, että palkkojen ja hintojen korotukset kiihtyvät niin suuriksi, että kustannukset karkaavat suhteessa muuhun euroalueeseen.

⁵³ On totta, että työvoiman osallistuminen voi jonkun verran kasvaa kun työttömyys vähenee ja useammat tulevat työmarkkinoille, kun on helpompaa löytää työpaikka. Toisaalta työikäinen väestö jatkaa supistumistaan jonkun verran tulevina vuosina, joten työvoiman pysyminen ennallaan on jokseenkin realistinen oletama.

⁵⁴ Valtion ja kuntien kokonaisalijäämä (nettoluotonanto), ilman eläkerahastoja vuonna 2014 Suomen Pankin arvion mukaan (Talouden näkymät 5/2014).

⁵⁵ Valtiovarainministeriö, Taloudellinen katsaus, Syyskuu 2014, Taulukko 2: Keskeisiä lukuja keskipitkällä aikavälillä. Tässä alijäämä viittaa valtion ja kuntien yhteenlaskettuun rakenteelliseen alijäämään.

vua ja avaisi negatiivisen BKT-kuilun. Ei ole tarkoituksenmukaista ensin heikentää julkista taloutta kasvun nopeuttamiseksi, jos tämä pari vuotta myöhemmin merkitsee sitä, että taas täytyy alkaa kuristaa taloutta kiristävällä finanssipolitiikalla. Tämän takia on parasta huolehtia siitä, että julkista taloutta vahvistetaan lähivuosina sitä mukaa kun talous elpyy.

Kuten taulukosta 2 ilmenee, hallituksen nyt suunnittelema finanssipolitiikka on sopusoinnussa tämän lähtökohdan kanssa. Taulukon mukaan finanssipolitiikka on tänä vuonna ja lähivuosina lievän kiristävää, samalla kun talouden odotetaan tasapainottuvan. Itse asiassa voisi kysyä, tulisiko finanssipolitiikan olla vieläkin restriktiivisempää, koska valtio ja kunnat edelleen jäävät selvästi alijäämäisiksi vuonna 2018.

Tilanne kuitenkin muuttuu, jos finanssipolitiikka yhdistetään yhdessä juuri sellaisiin rakenne-toimenpiteisiin, joita olemme tässä kirjoituksessa suositelleet. Olemme käyneet läpi kahdenlaisia toimenpiteitä: (i) palkanmuodostusreformi, joka turvaa pitkän aikavälin työllisyyskasvun ilman nopeasti kiihtyvää, kilpailukykyä uhkaavaa palkka- ja hintaspiraalia, ja (ii) työn tarjontaa lisääviä uudistuksia. Jos nämä "palikat" ovat paikallaan, talouden kasvupotentiaali on suurempi, mikä vuorostaan sallii jonkun verran suuremman riskinoton julkisessa taloudessa. Toisin sanoen, jos voimme uudistuksilla kasvattaa tulevaisuuden BKT:ta, meillä on myös varaa suurempaan julkiseen alijäämään lähivuosina. Emme ole laatineet kokonaisvaltaista vaihtoehtoskenaariota, koska se edellyttäisi laskelmia makrotaloudellisen simulointimallin avulla. Peruseriaate on kuitenkin selvä. Mitä suuremmat rakenneuudistukset, sitä suurempi on finanssipoliittinen liikkumavara.

On kuitenkin korostettava, että, taulukko 2:n valossa, tämä liikkumavara ei missään oloissa muodostu merkittäväksi. Suomella on julkisen talouden kestävyysongelma, joka on pakko korjata. Siksi välttämätön ainakin jossain määrin kiristävä finanssipolitiikka tulee seuraavien 5–10 vuoden aikana armottomasti hidastamaan kasvua. Tälle ei ole kovin hyvää vaihtoehtoa: tulevaisuudenkuva, jossa julkinen velanotto kasvaa räjähdysmäisesti, on katastrofaalinen. Ehdottomasti parasta olisikin käyttää lähivuodet julkisen talouden vahvistamiseen. Maailmantalous on elpymässä ja Suomi tarvitsee huomattavasti vahvemman julkisen talouden tulevien taantumien kohtaamiseksi.

4 PÄÄTELMIÄ: MITEN KAIKKI LIITTYY KAIKKEEN?

Olemme esittäneet talouspoliittisen strategian olennaiset rakennuskivet. On vielä tarpeen tehdä yhteenveto ja näyttää miten kivet yhdessä muodostavat talon, eivätkä vain kasan erilaisia tiiliä – ja miksi talosta tulee hatara elleivät kaikki kivet ole mukana.

Olemme tähdentäneet rakenteellisia kysymyksenasetteluja ja järjestelmäratkaisuja. On tärkeää parantaa kilpailukykyä, mutta on yhtä tärkeää luoda yhteinen näkemys ja institutionaalinen menettelytapa, joka varmistaa kilpailukyyn vatedeskin.

On tärkeää ymmärtää talouspolitiikan eri tasot – parametrit ja instituutiot. Pinnallisella tasolla talouspolitiikassa on kyse talouden parametreihin vaikuttamisesta. Keskustelu siitä on aina käynnissä: ollaan huolestuneita kilpailuvyvystä tai inflaatiovahdista ja toivotaan työvoimakustannusten alentamista tai inflaatiovahdiin vaikuttamista. Poliitikassa ja mediassa käytävässä keskustelussa kuulee usein epämääräisiä väittämiä siitä, että palkkoja on alennettava tai tuottavuutta lisättävä, ilman tarkempaa analyysia siitä, kuka tämän saisi aikaan. "Palkkojen alentamista" koskevat vaatimukset ovat vain tyhjää puhetta. Markkinatalous rakentuu yritysten ja kotitalouksien ja yksilöiden vapaisiin sopimuksiin, eikä (Luojan kiitos) ole edes olemassa mitään suoria ohjauskeinoja, joilla päättäjät voisivat "alentaa palkkoja" tai "nostaa tuottavuutta".

Onnistunut talouspolitiikka edellyttää sitä vastoin sellaisia instituutioita, jotka ohjaavat kaikkien taloudenpitäjien käyttäytymistä niin, että kansantalous voi hyvin. Siksi talouskeskustelussa on syvällisempi taso, jossa on kysymys instituutioista ja poliittisista prosesseista. On tärkeää parantaa kilpailukykyä tulevina vuosina, riippumatta siitä miten se tehdään. Mutta on myös tärkeää luoda instituutioita ja aloittaa poliittisia ja institutionaalisia prosesseja jotka johtavat siihen, että parantumista todella tapahtuu ja että tulevaisuudessa vältetään tämän kaltaiset tukalat kilpailukyyn heikkenemiset. Siksi ensisijainen ehdotuksemme on, että valtio antaa osapuolille tehtäväksi laatia parempi palkkaneuvottelumalli. Samassa yhteydessä korostamme, että viime kädessä on kysymys osapuolten välisestä luottamuksesta.

Samalla tavalla haluamme korostaa, että julkisen talouden vahvistaminen on tärkeää, mutta, vielä tärkeämpää on sopia julkista taloutta pysyvästi parantavista budjettipoliittisista säännöistä ja rakenneuudistuksista.

Jos julkisen talouden ongelmia – jotka pohjimmiltaan liittyvät väestön ikääntymiseen – koetaan hoitaa ainoastaan leikkauksin ja veronkorotuksin, julkinen talous ei koskaan vahvistu kestäväällä tavalla ja Suomi joutuu kärsimään heikosta kasvusta monta vuotta eteenpäin. Kun julkista taloutta tasapainotetaan vain veronkorotuksilla tai menoleikkauksilla, tuloksena on kiristävä finanssipolitiikka monen vuoden ajan, ja kasvu jää heikoksi. Siksi ehdottamamme strategia perustuu työn tarjonnan lisäämiseen ja kilpailukyyn pysyvään parantamiseen. Niiden ansiosta talous voi kasvaa usean vuoden ajan, ilman, että kasvavat kustannukset tai paniikinomaiset säästöt alkavat tukahduttaa kasvua. Ehdottamamme strategia turvaa myös julkisten hyvinvointivastuiden rahoituksen ja julkisen sektorin resurssit ja ylipäänsä julkisen sektorin taloudellisen toimintakyvyn maailmassa, jossa myös turvallisuuspoliittinen tilanne vaikuttaa uhaavammalta kuin pitkään aikaan.

Esitämme lopuksi taulukon, joka vetää yhteen esityksemme logiikan. Seuraavassa taulukossa luetellaan ehdottamamme talouspoliittisen strategian kaikki neljä osaa. Jokaisen osan kohdalla kerrotaan sen rooli strategian kokonaisuudessa (toinen sarake), se, miten strategia vaikeutuisi tai olisi riittämätön jos kyseinen osa puuttuisi, ja lopuksi, miksi tämä politiikkaosan ei yksin olisi riittävä, elleivät muut osat olisi mukana.

| Linjaratkaisu | Ratkaisun rooli kokonaisuudessa | Mitä tapahtuu ilman tätä linjaratkaisua kun muut ratkaisut ovat käytössä? | Mitä tämä ratkaisu saa aikaan ilman muita ratkaisuja? |
|--|--|---|---|
| 1. Uusi palkkaneuvottelumalli | Luo parempaa kilpailukykyä koskevia odotuksia ja turvaa kilpailukyyn parantamisen vuosina 2015–2025, jotta investoinnit pääsevät käyntiin | Työllisyyden kasvu tyrehtyy jo lähivuosina kasvavien kustannusten takia; yritysten vaatimattomat odotukset hillitsevät investointeja | Kustannustilanne paranee, mutta elpyminen ilman työn tarjontaa koskevia uudistuksia ei riitä parantamaan julkista taloutta pysyvästi; jatkuvia kestävyysongelmia ja paniikki-leikkauksia |
| 2. Pontevat työn tarjontaa lisäävät uudistukset | Turvaa julkisen talouden kestävyuden, luo positiivisia odotuksia yrityksissä ja kotitalouksissa sekä lisää laa ekspansiiviselle finanssipolitiikalle | Kilpailukyky paranee mutta työllisyys ei voi kasvaa monta vuotta pitkäkestoisesti, ja julkisen talous jää heikoksi; ei luoda liikkumatilaa finanssipolitiikalle | Lisääntyvä työn tarjonta on hyväksi julkiselle taloudelle, mutta ilman vastuullista palkanmuodostusta alkavat jo työssä olevien "insider-palkat" nousta ja työttömyys jää korkealle tasolle |
| 3. Korkeampi tuottavuuden kasvu | Helpottaa kilpailukyyn parantamista | Kilpailukyyn palauttaminen kestää kauemmin | Tuottavuuden kasvu ei riitä turvaamaan hyvinvointivaltion rahoitusta |
| 4. Finanssipolitiikan rooli, joko kiristävä tai (parhaimmassa tapauksessa lievästi) ekspansiivinen | Lievästi ekspansiivinen finanssipolitiikka, jonka kohdat 1–3 mahdollistavat, voi jouduttaa elpymistä | Väistämättä restriktiivinen finanssipolitiikka merkitsee jonkun verran hitaampaa elpymistä ja jonkin verran pidempää taantumaa, mutta ei ratkaisevaa merkitystä | Ekspansiivinen: Julkisen talouden kasvava ja vastuuton heikentyminen tietää tuhoisaa säästöohjelmaa myöhemmin Restriktiivinen: Julkinen talous paranee jonkun verran, mutta talous pysähtyy, seurauksena monen vuoden nollakasvu |

LÄHTEET

- 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, lokakuu
- Holmström, B. Korkman, S. & Pohjola, M. (2014): Suomen talouskriisin luonne ja kasvun edellytykset, muistio 21.2.2014 <http://vnk.fi/documents/10616/339615/Holmstrom-korkman-pohjola.pdf/4dae4e41-ed02-4b69-8265-ae5ed4ff201f>
- IMF (2014): Finland, Country report 14/139
- Konjunkturi-institutet (2014): Konjunkturläget. Elokuu ja joulukuu 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, muistio
- 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
- Norjan tilastokeskus (2015): <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/innvandringen-okte-sysselsettingen> , viimeksi 11.1.2015.
- 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.
- 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



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 0295 16001
f. 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN PDF 978-952-287-152-7
ISSN 1799-7828