

## Talouspolitiikan haasteista

Talouspoliittisessa keskustelussa tuntuu sekoittuvan toisaalta toimeliaisuuden muutosvauhti ja toimeliaisuuden taso ja toisaalta suhdannekehitys ja rakennekehitys. Talouden suhdannetilanne on kansainvälisen talouden vetämänä tällä hetkellä hyvä, mikä ilmenee nopeana kasvuvauhtina ja talouden kasvupohjan laajenemisena. Bruttokansantuote on kuitenkin vasta nyt palautumassa 10 vuoden takaiselle tasolle, ja monet rakenneongelmat ovat eri toimenpiteistä huolimatta edelleen läsnä. Julkisen sektorin menoja ei voi perustaa hyvien suhdanteiden varaan, mutta hyvää suhdannetilannetta voi hyödyntää tulevaisuuteen tähtäävien toimenpiteiden toteuttamiseen.

## Korkeasuhdanne on ohimenevä ilmiö

Laajalle levinnyt kansainvälisen talouden elpyminen perustuu viime kädessä rahapolitiikan vuosia kestäneeseen poikkeuksellisen voimakkaaseen elvyttämiseen. Tähän perustuu myös talouskasvun haavoittuvuus. Rahoituksen hyvä saatavuus ja alhaiset korot ovat lisänneet monessa maassa sekä yksityistä että julkista velkaa, ja talouden kehitys on haavoittuva koronnousulle. Korkojen nousu on kuitenkin ennemmin tai myöhemmin edessä.

Eri instituutioiden tekemien laskelmien perusteella voi päätellä, että julkisen sektorin alijäämä vähenee Suomessa suhdanneluonteisista syistä johtuen; rakenteellinen alijäämä kasvaa edelleen. Tähän liittyy kaksi ongelmaa. Valtiontalous elvyttää kansantaloutta tilanteessa jolloin se on muutenkin hyvässä kasvuvireessä, ja eri puolilla taloutta alkaa esiintyä pullonkauloja. Valtiontalous lisää näitä ongelmia ja kasvattaa omalta osaltaan hintakilpailukyvyn rapautumisen riskiä. Toiseksi mitä enemmän julkisen sektorin rakenteellinen alijäämäisyys kasvaa, sitä enemmän joudutaan karsimaan julkisia menoja seuraavassa laskusuhdanteessa. Tämä syventää tuolloin talouden kuoppaa ja tuhoaa myös sellaista toimeliasuutta jolla olisi pitkän päällä toimintaedellytyksiä. Elvyttävä talouspolitiikka korkeasuhdanteessa heikentää talouden pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksia.

- Korkeasuhdanne on oikea aika karsia julkisia menoja. Menemättä yksityiskohtiin voi todeta, että yritystuet muodostavat erään ilmeisen leikkauskohteen korkeasuhdanteessa. Sopii toivoa, että pitkään asiaa pohtinut parlamentaarinen työryhmä tuottaa niiden karsimiseen tähtäävän ohjelman aikatauluinen sekä myös ehdotuksen lyhyen tähtäimen toimenpiteiksi.
- Mahdolliset lisäpanostukset on syytä kohdistaa talouden kasvupotentiaalia edistäviin toimenpiteisiin. Tämä koskee ennen kaikkea koulutusta ja tutkimusta.
- Työperäistä maahanmuuttoa on syytä helpottaa ja samalla eri toimenpitein nopeuttaa maahanmuuttajien työmarkkinakelpoisuuden saavuttamista.
- Työmarkkinapoliittisten toimenpiteiden merkitys korostuu tilanteessa missä työvoiman kysyntä kasvaa ja työmarkkinoiden kohtaamisongelmat ovat ilmeiset. Ottamatta kantaa aktiivimallin yksityiskohtiin, sen tavoitteet ovat hyvät. On hyvin tiedossa, että uudelleensijoittuminen vaikeutuu työttömyysjakson pidentyessä, ja julkisen tuen kohdistaminen työttömyysjakson alkuun ja liikkuvuuden lisäämiseen on perusteltua. Perusajatuksesta on syytä pitää kiinni ja mallia kehittää kokemusten perusteella. Tämä tulee kuitenkin vääjäämättä vaatimaan lisää julkista panostusta.

## Alhainen kasvupotentiaali on talouspolitiikan keskeisin ongelma

Suomen talouskasvu uhkaa kansainvälisistä suhdanteista riippumatta hyytyä kasvurajoitteisiin; lähivuosikymmenen kasvupotentiaaliksi arvioidaan 1-1½ prosenttia vuodessa, mikä tarkoittaa, että keskimääräinen kasvu on vielä tätä pienempi. Näin alhainen kasvu johtaa toteutuessaan monenlaisiin vaikeuksiin. Koska ns. passiivisen väestön osuus lisääntyy nyt ja lähivuosina, tämä nielee kasvavan osan kansantalouden resursseista. Talouden arvioitu kasvumahdollisuus jättää kovin vähän elintason nostomahdollisuuksia työssäkäyvälle aktiiviväestölle.

Suomalaiset eivät ole toistaiseksi sopeutuneet niukkeneviin resursseihin, ja kulutuksen kasvua on viime vuosikymmenen aikana ylläpidetty velkaantumalla. Kotitaloudet ovat kymmenessä vuodessa kasvattaneet omaa velkaansa 55 mrd. euroa, ja julkisen sektorin velka (joka on viime kädessä kotitalouksien harteilla) on lisääntynyt 80 mrd. euroa. Yhteensä velan lisäys vastaa 62 prosenttia vuoden 2017 bruttokansantuotteesta. Kasvava velka lisää talouden haavoittuvuutta ja vähentää finanssipolitiikan liikkumavaraa jatkossa.

Talouden kasvupotentiaalia pitää pystyä tuntuvasti nostamaan, jos elin- ja kulutustason nousuodotuksista ja hyvinvointivaltion palveluista halutaan pitää kiinni. Tähän liittyen on syytä huomioda, että julkisen sektorin kestävyyslaskelmat perustuvat vallitsevaan veroasteeseen. Yhteisövero on jo joutunut kansainväliseen verokilpailuun, eikä talouspolitiikan mitoitus voi lähteä siitä, että muut verot voidaan tulevaisuudessa säätää kansainvälisestä kehityksestä piittaamatta.

Talouden kasvumahdollisuuksia voidaan viime kädessä parantaa vain nostamalla työllisyysastetta ja työn tuottavuutta. Työllisten määrän palauttaminen 10 vuoden takaiselle tasolle seuraavan hallituskauden lopulla edellyttää työllisyysasteen nousua 73 prosenttiin. Tämä saattaa tuntua tässä suhdannevaiheessa maltilliselta, mutta kun tavoitetta vertaa pitkän aikavälin kehitykseen, se on vaativa. Työllisyysaste on viimeksi kuluneen 25 vuoden aikana ollut keskimäärin 66.7 prosenttia, ja sen ylläpitäminen tulee lähivuosina entisestään vaikeutumaan, kun rakennemuutos uhkaa nopeutua. Nykyiset kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelmat työmarkkinoilla kielivät työmarkkinoiden ongelmista jo nykyisellään.

Kanadan pääministeri Justin Trudeau totesi tammikuussa Davosissa: *"The pace of change has never been this fast, yet it will never be this slow again"*.

Talouden ja työmarkkinoiden muutosten takana ovat tunnetusti globalisaatio ja digitalisaation eteneminen. Molemmat muodostavat vakavan uhan, ellei niiden aiheuttamiin muutoksiin voida sopeutua. Samalla ne tarjoavat myös kosolti uusia mahdollisuuksia. Kyky sopeutua vaihtelee maittain, ja onkin varsin todennäköistä, että maiden väliset elintasoerot tulevat lähivuosikymmenen aikana muuttumaan tuntuvasti. Meneillään olevan muutosprosessin nopeutta ja voimakkuutta ei pidä aliarvioida!

Kun rakennemuutos nopeutuu, työmarkkinoiden toiminnassa ilmenevien ongelmien merkitys korostuu, ja työmarkkinoiden jäykkyydet vaikeuttavat työllisyysasteen ylläpitämistä. Työllisyysasteen pysyvä nostaminen edellyttää lisää ammatillista, aloittaista ja alueellista liikkuvuutta.

Muutosten vaikutuksia työmarkkinoille on hahmoteltu lukuisissa tutkimuksissa (esim. Valtioneuvoston kanslia 33/2017). Selvitysten erittelemissä yksityiskohdissa on eroja, mutta yleinen käsitys on mm. että

- Automaatio ja digitalisaatio vievät kasvavan osan nykyisistä työpaikoista. Sekä jo käynnissä oleva kehitys että ennusteet viittaavat siihen, että tämä vaikuttaa tuntuvimmin nykyisiin keskipalkkaisiin ammatteihin.
- Työsuhteet muuttavat muotoaan ja lyhenevät rakennemuutoksen nopeutuessa.
- Yksittäinen tulonsaaja saa tulonsa useista lähteistä.
- Erot työntekijöiden ja työnantajien välillä hämärtyvät.

Tämä herättää monenlaisia kysymyksiä, mutta seuraavassa keskitytään vain neljään

- Työmarkkinoiden toiminta ja pitkälti myös sosiaaliturvan rahoitus ovat muotoutuneet aikana jolloin talouden kasvu on perustunut teollisen ja julkisen sektorin toiminnan laajenemiseen. Työsuhteet ovat olleet vakaita ja pitkäaikaisia. Miten ennakoit muutokset vaikuttavat työaikoihin, lomiin, työsuhdeturvaan ja sosiaaliturvan rahoitukseen?

Työmarkkinoiden pelisääntöjä ja säätelyä on syytä kehittää ennakoivasti eikä vasta sen jälkeen, kun toiminta on muuttunut ja joudutaan keskittymään vääristymien ja erilaisten ei-toivottujen kehityspiirteiden torjuntaan.

- Kannustinongelmien merkitys korostuu, kun rakennemuutos nopeutuu ja työvoiman liikkuvuutta pitää lisätä. OECD:n tuoreen selvityksen mukaan nämä ongelmat ovat Suomessa vakavammat kuin useimmissa muissa OECD-maissa. Lisäksi kannustinongelmat kohdistuvat erityisesti korkea- että matalapalkkatehtäviin, eli nimenomaan niihin segmentteihin, missä arvioidaan työpaikkojen tulevaisuudessa syntyvän: matalapalkka-alojen työllisyyttä haittaavat tuloloukut ja korkeapalkka-alojen työllisyyttä kansainvälisesti verrattuna ankara verotus.

Kannustinongelmat ovat syntyneet, kun tulonjakoa on tasattu sekä tuloverojen että monien tulonsiirtojen avulla. Efektiiviset rajaveroasteet ovat toimenpiteiden yhteisvaikutuksesta kohonneet korkeiksi ja monessa tapauksessa yli 100 prosenttiin. On varsin epätodennäköistä, että kovin monimutkaiseksi muodostunutta järjestelmää voidaan kehittää kannustavammaksi yksittäisiä parametreja rukkaamalla. Koko järjestelmää tulisi sen sijaan kehittää tavoitteista käsin (mm. kannustavuus, oikeudenmukaisuus, ja toimivuus avotaloudessa). Kehittämisen pohjaksi on syytä ottaa malleja, joissa etuuksia yhdistetään ja järjestelmää yksinkertaistetaan.<sup>1</sup> Oli malli mikä tahansa, monen asema tulee lyhyellä tähtäimellä muuttumaan. Kun tavoite on talouden dynamiikan lisääminen, toimenpiteiden vaikutuksia pitää kuitenkin arvioida odotettujen dynamiikan vaikutusten eikä lyhyen aikavälin staattisten vaikutusten perusteella.

- Rakennemuutokseen liittyy vääjäämättä suhteellisten hintojen muutoksia, ja työmarkkinoiden murros tulee aiheuttamaan paineita palkkarakenteisiin. Ei voida olettaa, että nyt vallitseva palkkarakenne turvaisi täystyöllisyyttä tulevilla työmarkkinarakenteilla. Ns. ”Suomen malli” tiukentaa kuitenkin entisestään kiinteät palkka-palkkakytkennät ja on omiaan jäädyttämään palkkarakenteet. Kokemus – ml. viimeaikainen - osoittaa, että palkanmuodostus tarvitsee jarrut, mutta niiden hakeminen naapurin palkasta käy vaikeaksi, kun palkkakehityksen pitäisi määräytyä oman eikä naapurin työpaikan kehityksen

<sup>1</sup> Tällaisia ovat mm. Britanniassa kehitettyä, ja OECD:n suosittamaa, ”Universal Credit”-järjestelmää ja negatiivisen veron mallia.

perusteella. Vientialojen käyttäminen palkkajarruna vaikeutuu myös viennin monipuolistuessa ja rakentuessa entistä enemmän palveluihin ja osaamiseen, eikä vientialojen määrittely onnistu enää perinteisten työmarkkinaorganisaatioiden perusteella.

Hyvin toimiva palkkamalli ottaa nykyistä paremmin huomioon eri alojen ja työnantajien välisiä eroja, eli palkkakehityksen paikallinen elementti lisääntyy. Malli tarvitsee epäilemättä myös mekanismeja jotka estävät yleisen kustannustason karkaamisen. Hyvä paikallinen yhteistyö ja läpinäkyvä informaatio ovat hajotetun palkanmuodostuksen perusedellytyksiä. Hajotetun palkanmuodostuksen järjestelmä saattaa edellyttää myös muita muutoksia, kuten esimerkiksi työttömyysturvajärjestelmän rahoitus pohjan kehittämistä niin, ettei työttömyyden kustannuksia voida täysin ulkoistaa yhteiskunnan kannettaviksi.

- Koulutus ja uudelleen koulutus ovat avainasemassa, kun teknologinen kehitys on nopea ja liikkuvuutta pitää kasvattaa. Tulevan ammattirakenteen ennustaminen on entistä vaikeampaa, ja suhteellisen aikaisessa vaiheessa tapahtuvaan erikoitumiseen perustuva koulutusjärjestelmä on haavoittuva. Vain tarpeeksi hyvä peruskoulutus mahdollistaa sopeutumisen, ja uudelleen sopeutumisen, tulevaisuuden vaatimuksiin. Tämä korostaa etenkin matematiikan, luonnontieteiden ja kielten merkitystä peruskoulutuksessa. Hyvä koulutus on myös paras tapa torjua kasvavien tuloerojen ja eriarvoisuuden uhkaa.

World Economic Forum (WEF) kilpailukyky mittauksissa – joissa arvioidaan lähinnä maiden edellytyksiä menestyä kansainvälisessä kilpailussa – korostuvat niin ikään Suomen työmarkkinoiden toimintaan liittyvät ongelmat. Suomella on heikentyneestä asemastaan huolimatta edelleen kokonaisuutena ottaen hyvät lähtökohdat menestymiselle, mutta Suomi sijoittuu työmarkkinoiden toiminnan osalta heikoimpien maiden joukkoon. Kilpailukyky sopimus on korjannut kustannustasoa, mutta se näyttää samalla vaikeuttaneen työmarkkinauudistusten toteuttamista. Mm. työllisyyden parantamiseksi tähtäävät toimenpiteet (esim. aktiivimalli) on tulkittu herkästi kilpailukyky sopimuksen vastaisiksi.

Suomi sijoittuu edelleen kärkimaiden joukkoon innovaatioiden osalta, vaikka asema on viime vuosina hieman heikentynyt. Talouspolitiikan arviointineuvosto nostaa ansiokkaassa raportissaan esille kysymyksen julkisen sektorin roolista tutkimuksen ja innovaatioiden tukemisessa. Samalla kun panostukset ovat viime vuosina vähentyneet - T&K-investoinnit<sup>2</sup> ovat edelleen yli 20 prosenttia pienemmät kuin 10 vuotta sitten - ne tuntuvat kohdistuneen entistä enemmän tietyille hallituksen määrittelemille aloille. Kaikki maat tukevat T&K-toimintaa, ja on selvää, että pieni maa joutuu keskittymään tiettyihin osa-alueisiin näkyvien tulosten aikaansaamiseksi. Viranomaisten on kuitenkin syytä välttää ”pick the winners”-politiikkaa ja keskittyä tukitoimintoihin joilla on laaja-alaista merkitystä, vaikka tulokset kypsyvätkin hitaammin kuin yksittäisten tuotteiden ja projektien tapauksessa. Pitkäaikainen toiminta tarvitsee nimenomaan hitaan kypsymisen takia julkista tukea. Julkinen tuki myötävaikuttaa aikoinaan elektroniikan ja siihen liittyvän osaamisen kehittymiseen, mutta elektroniikan näkyvin tuote – mobiilipuhelin – syntyi vasta myöhemmin ja yksityisen sektorin ideoimana. Nopean teknologisen muutoksen aikana viranomaisten on entistä vaikeampaa identifioida voittajia.

Eri selvitykset. ml. OECD:n tuore katsaus osoittavat, että innovaatioiden kaupallistaminen ei kuulu Suomen vahvuuksiin. Ns. start-up yritysten merkitys on moneen muuhun maahan verrattuna

<sup>2</sup> Kansantalouden tilinpidossa ”kasvatettavat varat ja henkiset omaisuus tuotteet”. 1990-luvulla T&K-investoinnit kaksinkertaistuivat.

edelleen vaatimatonta paljon näkyvyyttä saavista tilaisuuksista huolimatta. Työn tuottavuuden nousu perustuu paitsi uuden teknologian käyttöönottoon myös talouden rakenteen muutoksiin niin, että korkea tuottavuutta omaavat toiminnot syrjäyttävät alhaisen tuottavuuden toiminnot. Molemmat edellyttävät uusia ja uudenlaisia yrityksiä joita ilman työn tuottavuuden nousu jää talouden kasvun kannalta liian alhaiseksi. Tässäkin yhteydessä on syytä selventää talouspolitiikan ja viranomaisten roolia. Tarvitaan ennen kaikkea riskinottoa ja -halukkuutta. Epäonnistumisesta tulee oppia eikä siitä pidä muodostua pitkäaikainen yrittäjyyttä estävä taakka.

### **Lopuksi**

Vaikka Suomen tulevaisuutta on hahmoteltu lukuisissa politiikkaohjelmissa, meiltä puuttuu yhteinen pitkän tähtäimen – yli hallituskausien menevä - visio, jossa määriteltäisiin miten Suomi voisi kuulua rakennemuutoksesta hyötyvien maiden joukkoon. Hallituksen asettamat konkreettiset numeeriset tavoitteet ovat olleet hyödyllisiä hallituksen toiminnan seuraamisen ja julkisen keskustelun kannalta. Pitkän aikavälin vision puuttuessa talouspolitiikasta uhkaa kuitenkin tulla kovin defensiivinen, muutoksia jarruttava eikä niitä edistävä.