

Minne hyvinvointi-yhteiskunnan rahat ovat kadonneet?

Suomi nostettiin 1990-luvun lamasta vientivetoisella talouspolitiikalla, joka painotti Suomen ulkomaisten nettovelkojen takaisinmaksua ja vasta toissijaisesti kotimaista täystyöllisyyttä ja julkisen sektorin veropohjan kasvua. Ulkomaisen nettovelan takaisinmaksun myötä Suomen on perusteltua suunnata nyt talouspolitiikka uudelleen täystyöllisyyttä ja julkisen sektorin veropohjan kasvua suosivaksi.



Heikki Niemeläinen
Toimitusjohtaja
Kuntien takauskeskus
heikki.niemelainen@kuntientakauskeskus.fi

Otsikon kysymys perustuu Kuntien takauskeskuksen luottamushenkilöiden kanssa käytyihin keskusteluihin. Takauskeskuksen pitkän linjan luottamushenkilöt muistavat 1970-luvun taloudellisesti vaikeana aikana. Sen kulues-

sa kuitenkin rakennettiin nykyistä hyvinvointiyhteiskuntaa.

Suomessa bruttokansantuote kasvoi vuoden 1975 noin 69 miljardista eurosta vuoden 2007 noin 164 miljardiin euroon, kun laskentaperustana käyte-



Julkisen sektorin veropohjan kehitys huolettaa takauskeskuksen toimitusjohtaja Heikki Niemeläistä – yltäväthän takauskeskuksen noin 10 miljardin euron takausvastuut kuntakentästä jopa vuoteen 2048.

tään vuoden 2000 hintoja. Kasvu oli noin 140 prosenttia. Kasvusta huolimatta rahat eivät riitä hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitoon. Minne rahat ovat kadonneet?

Jos rahat ovat kadoksissa, mistä ne löydetään, kuka ne kadotti ja millä tavalla ne palautetaan hyvinvointiyhteiskunnan tarpeisiin? Onnistuuko tämä EMUssa? Pyrin löytämään vastauksia näihin kysymyksiin.

Vastaamiseen liittyy periaatteellinen pulma. Jos rahaa löytyy, se kuuluu nyt joillekin muille, tehtyjen päätösten seurauksena. Joudun siis väittämään, että jollekin toiselle kuuluva raha kuuluukin hyvinvointiyhteiskunnan tarpeisiin Suomessa, eikä suinkaan nykyiseen sijoituspaikkaansa. Siksi tämä kirjoitus kuuluu poliittisen taloustieteen perinteen piiriin, ei positiiviseen. Positiivisen taloustieteen piirissä etsitään keinoja, millä annettu tavoite saavutetaan. Poliittisen taloustieteen piirissä keskustellaan edellisen lisäksi myös tavoitteista.

Artikkeli perustuu esitelmään Kuntien takauskeskuksen järjestämässä "EMU 10 vuotta"-seminaarissa Helsingissä 27.11.2008.

Kiitän Jaakko Kianderia keskusteluista ja Heikki Taimiota makrotalusteoreettisesta ja editointiin liittyvästä työskentelystä artikkelin laadinnassa sekä Aila Mustosta Palkansaajien tutkimuslaitoksesta ja Matti Karjalaista Tilastokeskuksesta aineistojen tuottamisesta. Kirjoittaja on yksin vastuussa artikkelin mahdollisista virheistä.

1990-luvun alun laman jälkeen ensisijainen tavoite oli vientivetoisuus ja pääseminen eroon ulkomaisesta velasta.

Tämän artikkelin tavoite on sangen arkisen ammattiekonomistinen. Edistän tasapainotaloutta ja -strategiaa: talouspolitiikan tehtävänä on pysyttää kansantalouden potentiaalisen bruttokansantuotteen¹ kasvu-uralla sisäisessä ja ulkoisessa tasapainossa, so. täystyöllisyyden, hintavakauden ja tasapainoisen ulkomaankaupan oloissa. Kasvupolitiikan tehtävänä on puolestaan huolehtia potentiaalisen kansantuotteen kasvusta.

Suomen 1990-luvun lamassa valitsemassa strategiassa ei ensisijaista ollut kansantalouden pysyttäminen potentiaalisen bruttokansantuotteen kasvu-uralla. Ensisijaista oli kansantalouden vientivetoisuus ja Suomen ulkomaisten velkojen takaisinmaksu. Taustalla piili suureksi päässyt vaihtotaseen alijäämä, jonka kautta koko kansantalous velkaantui ulkomaille². Tuossa politiikassa onnistuttiin lopulta kuvion 1 havainnollistamalla tavalla: Suomen ulkomainen nettovelkaisuus vaihtui vuonna 2003 nettovelattomuudeksi³.

¹ Potentiaalinen bruttokansantuote (kokonaistuotanto) vastaa kansantalouden resurssien täyskäyttöä.

² Vaihtotaseen alijäämä on ulkomaankaupan alijäämän sekä ulkomaille suuntautuneiden (nettomääräisten) tuotannontekijäkorvausten (palkkojen, korkojen, osinkojen, vuokrien yms.) ja tulonsiirtojen summa. Ulkomaankaupan alijäämä syntyy silloin, kun tavaroiden ja palvelusten tuonnin arvo ylittää niiden viennin arvon. Mar-kan kelluessa syyskuusta 1992 lokakuuhun 1996 vastasi vaihtotaseen alijäämää määritelmällisesti pääomataseen ylijäämä eli ulkomaisen finanssipääoman nettotuonti eli nettovelkaantuminen ulkomaille. Suomen Pankin valuuttavarannon muutokset saattoivat tosin aika ajoin vaikuttaa tähän maksutaseasetelmaan.

Velkojen maksulla ja tasapainosta poikkeamisella on ollut hintansa. Tuon hinnan Jukka Pekkarinen ja Juhana Vartiainen ennustivat jo 15 vuotta sitten sangen tarkasti. He kertoivat, miten kansantalouden käy, kun talouspolitiikalle valitaan vientivetoisuus strategia, joka ei painota kotimaisen kysynnän ja työllisyyden kasvua: vaihtotase tulee ylijäämäiseksi, mutta julkisen talouden tasa-

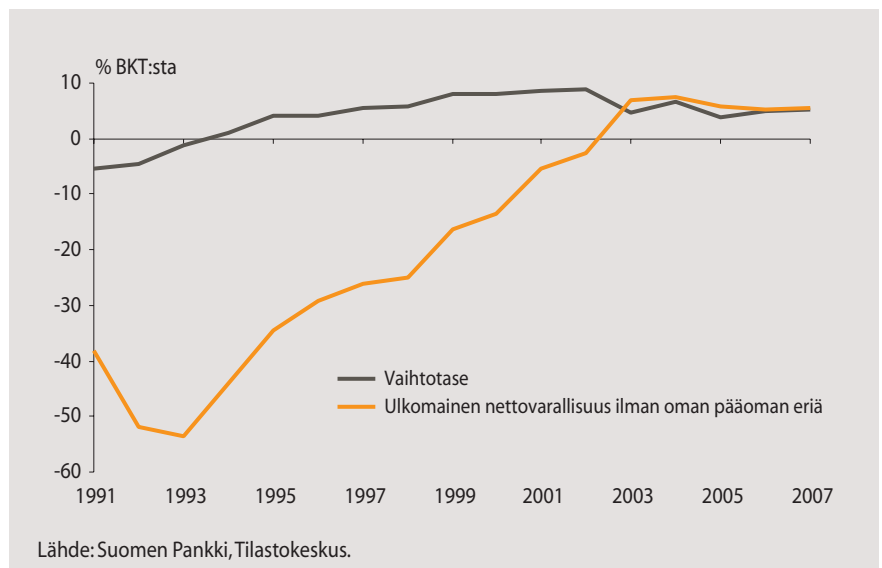
3 Aina jotkut kotimaiset taloudenpitäjät ovat velkaa ulkomaille, kun taas toisilla on sieltä saatavia. Koko kansantaloudella on ulkomaista nettovelkaa, jos yhteen laskien velkoja on enemmän kuin saatavia. Kuviossa 1 "ilman oman pääoman erää" viittaa siihen, että osakeomistus ei varsinaisesti edusta yritysten velkaantumista (vaikka onkin toisaalta nettovarallisuutta). Osakekursien heilahtelujen takia tämän varallisuuserän arvo heilahtelee paljon ilman, että vaihtotaseessa varsinaisesti tapahtuisi mitään muutoksia.

painottaminen tulee ongelmalliseksi (Pekkarinen ja Vartiainen 1993).

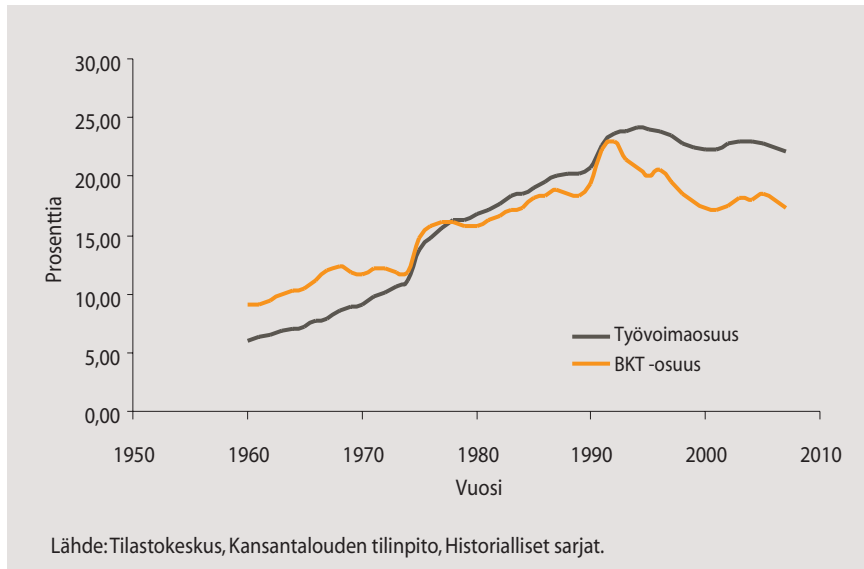
Kuviossa 1 olevan, vuodelle 2003 ajoituneen Suomen ulkomaisen velkaantumisen käännepiirteen Pekkarinen ja Vartiainen ennustivat toteutuvan jo vuonna 1999. Ennustetta tehdessään he olivat Suomen viennin ja tuonnin hintojen välisen vaihtosuhteen säilyvän vakiona. Koska tuo vaihtosuhte kuitenkin heikkeni jyrkästi (ja on edelleen heikentynyt), lykkääntyi nettovelkaisuuden taittuminen nettosaataviksi neljällä vuodella vuoteen 2003.

Vaihtoehtoksi Pekkarinen ja Vartiainen esittivät bruttokansantuotteen nostamista potentiaaliselle tasolle kotimaisen kysynnän ja työllisyyden kasvattamisen kautta. Vientivetoisuutta olisi tullut harkita vaihtotaseajoitteen näkökulmasta. Vaihtotaseen ylijäämäksi olisi riittänyt järkevä velkojen takaisinmaksun turvaava taso. Tuon tason ylittävältä osalta talouspolitiikkaa olisi voinut kohdistaa kotimaata elvyttämällä. Kotimaan elvytys olisi nostanut suljetun kotimaisen sektorin tuotantoa sekä kasvattanut julkistalouden veropohjaa ja sen verotuloja.

Kuvio 1. Vaihtotaseen ylijäämä ja Suomen ulkomainen nettovarallisuusasema 1991–2007.



Kuvio 2. Julkisen toiminnan osuus bkt:sta ja julkisen sektorin työvoimaosuus.



Rahojen vähyden kokemuksen tausta

Luottamushenkilöiden kokemus talouden kasvusta ja hyvinvointivaltion rahojen vähydestä on perusteltu. Tämä käy ilmi kuvioista 2. Julkisten toiminnan osuus Suomen tuottajahintaisesta bruttokansantuotteesta kasvoi tasaisesti vuoden 1960 jopa alle 10 prosentin lukemasta 22,9 prosentin lukemaan vuoteen 1992 mennessä. Laman seurauksena vuodesta 1992 alkaen toiminnan menojen osuus alkoi laskea päättyen lopulta vuonna 2007 noin 17 prosentin lukemaan. Korostettakoon, että toiminnan menot ovat toimintaan liittyviä menoja, joten tulonsiirrot eivät ole niissä mukana.

Julkisen sektorin työvoimaosuuden avulla voidaan havainnollistaa julkisen sektorin tehtävien määrää ja verrata tuota määrää toiminnan menoihin. Kuvioista 2 käy ilmi, että julkisten toiminnan menojen osuus BKT:stä oli julkisen sektorin työvoimaosuutta suurempi aina vuoteen 1976 saakka. Julkisten toiminnan menojen osuus vakiintui vastaa-

maan, tosin lievästi vajaana ja häilyen, julkisen sektorin työvoimaosuutta vuosina 1977–1992.

Vaikka lamavuoden 1992 alusta alkaen julkisten toiminnan menojen osuus bruttokansantuotteesta aleni voimakkaasti, säilyi julkisen sektorin työvoimaosuus yli 20 prosentin tasolla koko kansantalouden työvoimasta. Lopulta vuonna 2007 julkisen sektorin toiminnan menojen osuus bruttokansantuotteesta oli enää noin 17 prosenttia ja työvoimaosuus kansantalouden työvoimasta noin 22 prosenttia. Niiden erotus, noin 5 prosentin ”alijäämä”, kuvaa osaltaan luottamushenkilöiden kokemusta rahojen vähydestä.

Työvoimakustannukset ja talouskuri

Julkisten toiminnan menojen osuuden lasku ja työvoimaosuuden kasvu eivät kuitenkaan ole johtaneet julkisen talouden velkaantumiseen. Erityisesti kuntasektorin velkaantuminen on säilynyt vähäisenä. Sen nettovelat (lainat miinus rahavarat) olivat vuonna 2007 noin 4 miljardia euroa, noin 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

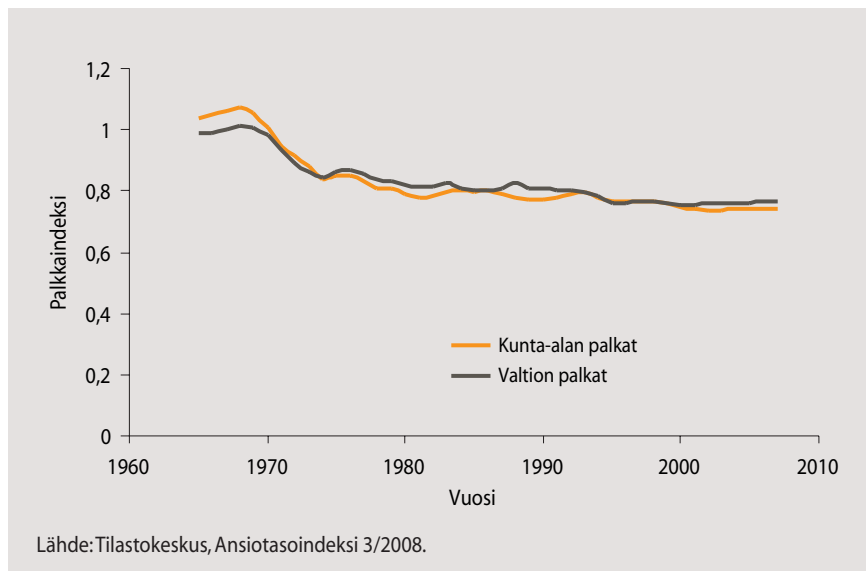
Julkisen sektorin talouskuri perustui ja perustuu edelleen suurelta osin sen matalaan palkkatasoon suhteessa yksityiseen sektoriin. Valtion ja kunta-alan palkkojen kehitys vuodesta 1965 vuoteen 2007 käy ilmi kuvioista 3. Kun vielä vuonna 1965 kunta-alan palkat olivat keskimäärin 107 prosenttia yksityisten alojen palkoista, oli vastaava lukema vuonna 2007 enää 74 prosenttia.

Valtaosa julkisen sektorin palkkauksen suhteellisesta alenemisesta tapahtui hyvinvointiyhteiskuntaa voimakkaimmin kehitettäessä 1970-luvulla. Palkkauksen suhteellinen aleneminen kävi käsi kädessä julkisen sektorin työvoimaosuuden nousun kanssa. Työvoimaosuus nousi vuoden 1970 noin 9 prosentin tasosta lähes 14 prosentin tasoon vuonna 1975.

Vaikka julkisen sektorin matalapalkkaisuus auttaa ymmärtämään, miksi julkisen sektorin rahojen vähyys ei ole aiheuttanut julkisen sektorin velkaantumista, on palkkataso kuitenkin työvoimakustannuksen muodostumisesta vasta toinen puoli. Toinen puoli muodostuu työn tuottavuudesta. Mikäli työn tuottavuus –

Julkisen toiminnan menojen osuus BKT:sta on laskenut enemmän kuin sen työvoimaosuus.

Kuvio 3. Julkisen sektorin palkat suhteessa yksityiseen sektoriin.



tuotanto työpanosyksikköä kohti – kasvava nopeammin kuin palkkataso, työvoimakustannukset tuoteyksikköä kohti eli yksikkötyökustannukset alenevat. Työn tuottavuuden kasvu edellyttää työn organisoimisen jatkuvaa kehittämistä ja investoimista työn tuottavuutta parantavaan osaamiseen ja pääomakantaan.

Kun julkinen sektori ei riittävällä kehitys- ja investointitoiminnalla ole kasvattanut työn tuottavuutta ja siten alentanut yksikkötyökustannuksiaan, on talouskuri edellyttänyt matalaa palkkatasoa. Matalapalkkaisuuden myötä kysymys julkisen sektorin rahojen katoamisesta syvenee: rahoja ja työn tuottavuutta on kadoksissa paljon enemmän kuin päältä näyttää, kun verokkina ovat yksityissektorin palkat.

Rahoja on siis kateissa. Mutta niiden löytämisessä pitää kääntyä eri taholle, sinne mistä rahat tulevat julkissektorin kassaan – verotukseen ja verotuloihin.

Veropohja ja verokanta

Julkisen sektorin verotulot perustuvat kahdelle yhtä merkittävälle tekijälle, verokannalle ja veropohjalle. Suurimman mielenkiinnon saa julkisessa keskustelussa verokanta ja sen jakautuminen eri muotoihin palkka-, kulutus- ja pääoma-verotuksessa.

Tämän artikkelin mielenkiinto ei kuitenkaan kohdistu verokantaan vaan verotulojen toiseen peruspilariin, veropohjaan. Veropohjalla tarkoitetaan sitä

kansantalouden toimeliaisuutta, johon verotus periaatteessa voi kohdistua kotimaisin päätöksin. Pääpiirteissään kansantalouden veropohja koostuu kotimaan bruttokansantuotteesta ja sen osista kuten työtuloista, pääomatuloista ja kulutuksesta.

Kun haetaan vastausta kysymykseen ”mihin hyvinvointiyhteiskunnan rahat ovat kadonneet”, on vastauksen löydyttävä joko veropohjasta tai verokannasta.

Suoraviivainen vastaus olisi väittää liian matalan verokannan olevan syynä julkisen toiminnan menojen vähäiseen bruttokansantuoteosuuteen⁴ ja rahojen vähyteen. Tätä väittämää tukisi havainto kansantalouden kasvusta: kansantalouden veropohja on kasvanut, mutta julkisen sektorin verotuloina siitä saama osuus on vähentynyt, joten syynä on liian alhainen verokanta. Kuitenkin tiedetään Suomen kansantalouden veroasteen⁵ olevan länsimaiden korkeimpia, joten veroasteen alhaisuus on huono selittäjä julkisen sektorin toiminnan vähäiselle bruttokansantuoteosuudelle.

Niinpä vastauksen tulee löytyä joko puuttuvasta veropohjasta tai veropohjan jakautumisesta. Tuloveropohjan jakautumisen ilmaisee funktionaalinen tulonjako, joka kertoo, miten kansantalouden arvonlisäys jakautuu työn ja pääoman kesken.

Funktionaalinen tulonjako ja investoinnit

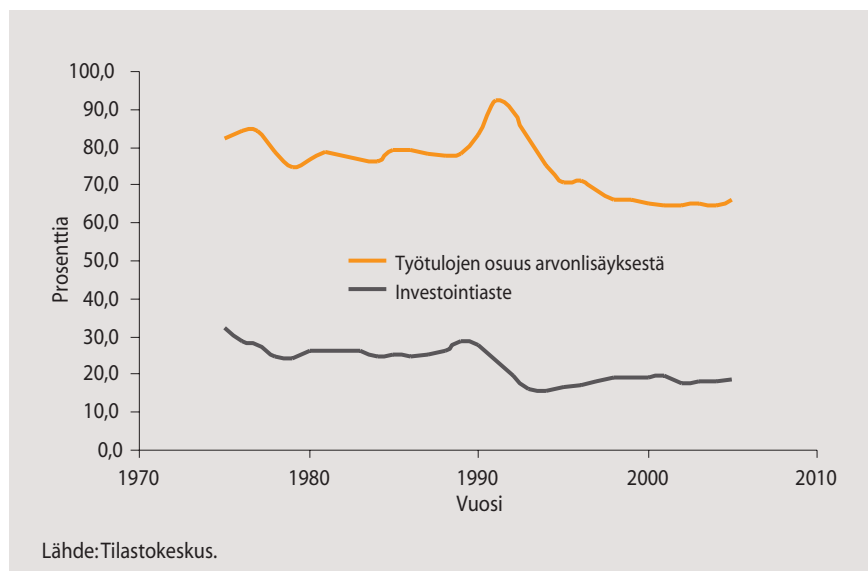
Funktionaalisen tulonjaon merkityksen verokertymälle voi kuvailla seuraavalla

⁴ Suomen julkistalouden menot sisältävät myös tulonsiirrot, joiden vuoksi julkistalouden menojen BKT-osuus on Suomessa korkea. Tässä artikkelissa mielenkiinnon kohteena ovat edellistä suppeammin vain julkisen toiminnan menot, jotka eivät sisällä tulonsiirtoja.

⁵ Veroaste = (verokanta x veropohja)/BKT.

Talouskuri on edellyttänyt matalaa palkkatasoa julkisella sektorilla.

Kuvio 4. Työtulojen osuus arvonlisäyksestä ja investointiaste.



esimerkillä. Kun yritys myy tuotteensa markkinoilla, se saa tietyn myyntitulon. Kun tuosta myyntitulosta vähennetään raaka-aineiden ja muiden kustannusten osuus (ei kuitenkaan palkkoja), jää vähennyksen jälkeen jäljelle arvonlisäys. Arvonlisäys voidaan maksaa joko palkkoina tai yritysten voittoina. Jako palkkoihin ja voittoihin on verotuksen kannalta merkittävä, koska palkka-, pääoma- ja yritysverotus poikkeavat toisistaan.

Kuviossa 4 käy ilmi, miten funktionaalinen tulonjako on vaihdellut Suomessa vuodesta 1975 alkaen. Kun työtulojen osuus kansantalouden arvonlisäyksestä oli vielä vuonna 1990 noin 83 prosenttia, oli työtulojen osuus vuonna 2005 enää 66 prosenttia.

Funktionaalisen tulonjaon muuttuminen pääomatulojen hyväksi 1990-luvulla katsottiin perustelluksi, jotta EMUun liittyvän Suomen yritysten taseet vahvistuisivat. Yritysten taseiden vahvistuminen koettiin tarpeelliseksi, koska EMUn myötä Suomi menetti perinteisen sopeuttamiskeinonsa, devalvaation. Samalla katsottiin myös yritysten taseiden vahvistumisen

auttavan yrityksiä investoimaan. Investointien ajateltiin pitävät yllä kansantuotteen ja työn tuottavuuden kasvua ja siten edistävän palkkatason nousua. Investointien kasvun ja kohoavan palkkatason puolestaan ajateltiin turvaavan julkisen talouden veropohjan suotuisen kehityksen. Siis paljon hyvää yhteisellä ja palkkamallilla, näin ajateltiin.

Tuosta strategiasta on toteutunut palkkamallit ja talouskasvu. Suomen investointiaste sen sijaan koki noin 7 prosenttiyksikön tasopudotuksen lamaa edeltäneestä ajasta. Suomen palkkataso on jäänyt verrattain tarkasti Välimeren ja Keski-Euroopan maiden väliin, vaikka bruttokansantuotteella mitaten Suomi kiistatta kuuluisi jälkimmäiseen ryhmään.⁶

Vinossa vientiin

Alentunut investointitoiminta ja Suomen verrokkimaita alhaisempi palkkataso kasvattivat julkisen sektorin veropohjaa ja siten sen edellytyksiä lisätä kotimaista kysyntää tuolloin vallinneessa julkisen sektorin lisävelkaa vieroksuneessa ilmapölyssä.

Ulkoisesti nettovelattomassa Suomessa vientitoiminnan ylikorostaminen käy yhä vaikeammin ymmärrettäväksi. Suomen vaihtosuhte on alentunut jopa dramaattisesti 1990-luvun alusta saakka: Suomi vie yhä enemmän ja yhä halvemmalla. Miksi tätä tulisi jatkaa – siis miksi viedä yhä enemmän ja yhä halvemmalla? Täystyöllisyyden tavoittelu ei sinänsä riitä perusteluksi. Siirtomaakin saadaan täystyölliseksi: kyllä kaupaksi menee, kun halvalla myy.

Kansantalouden voimavarojen kohdentaminen vientitoimintaa ja merkantilistisesti vaihtotaseen ylijäämiä korostaen johtaa lopulta kansantalouden ulkoiseen epätasapainoon. Tuo epätasapaino vertautuu lopulta keynesiläiseen säästämisen paradoksiin. Säästämisen paradoksi syntyy, kun kansantaloudessa ihmiset säästävät ahkerasti pankkeihin, mutta pankit eivät pysty välittämään säästöjä investoinneiksi niiden heikkojen tulevaisuuden näkymien vuoksi.

⁶ Palkkatasoa koskevia vertailutietoja löytyy esimerkiksi Eurostatin "Annual gross earnings"-tietokannasta.

Kotimainen kysyntä on jäänyt pieneksi alhaisen investointitoiminnan ja palkkatason takia.

Saksa aloitti 2000-luvulla samanlaisen vientivetoisen ja palkkamaltille perustuvan linjan, jota Suomi oli jo toteuttanut.

Yksilöiden lisäksi kansakunta voi puodottaa itsensä säästämisen paradoksiin talouspolitiikan valinnoillaan. Kansankunta voi kuluttaa vähemmän kuin tietänyt ja säästää ylijäämän. Tuolla ylijäämällä voi maksaa vanhat velat pois. Kun velat on maksettu pois, alkaa säästöjen sijoittaminen erilaisiin omistuskohdteisiin.

Suomesta ulkomaille suuntautunutta sijoitustoimintaa vaikuttaa siivittäneen uskomus kotimaan riskeistä ja ulkomaiden turvallisuudesta. Vastaava uskomus esiintyy likipitään kaikissa viimeisen vuosikymmenen aikana vaurastuneissa entisissä köyhissä maissa Kiinasta alkaen. Vanhat rikkaat maat puolestaan suhtautuvat ulkomaiden turvallisuuteen investointi- ja säästökohteina sangen realistisesti: ulkomaat on ainakin yhtä turvaton kuin kotimaa, jossa investoijalla on usein informaatio- ja toiminnallisia etuja puolellaan.

Kuviosta 1 käy ilmi, että Suomi on nyt nettovelaton. Kuviosta 4 puolestaan kertoo, että kotimaan investointiaste on heikko. Siksi tarvitsemme uuden alun.

Kansainvälinen kilpailukyky ja yhteiskuntakuntasopimus

Vaihtotaseen ylijäämän, kotimaisten investointien ja kulutuksen sekä julkisen sektorin veropohjan välinen yhteys antaa aiheutta jatkokeskusteluksi: Miten muut maat ovat valinneet vastaavassa tilanteessa?

Suomen kansainvälistä kilpailukykyä korostava politiikka on ollut perustel-

luksi katsottu valinta, jolla on ollut laaja poliittinen tuki taustanaan. Poliittikan voinee jopa tiivistää EMUun valmistautuvan 1990-luvun Suomen eräänlaiseksi yhteiskuntasopimukseksi: *Maltillisella palkkapolitiikalla ylläpidetään kansantalouden kilpailukykyä, luodaan yrityksille mahdollisuudet taseiden vahvistamiseen ja investointitoimintaan, turvataan kansantalouden kasvu ja Suomen ulkomaisien velkojen takaisin maksu. Kansantalouden kasvu turvaa palkkatason nousun ja täystyöllisyyden, joka ylläpitää julkistalouden veropohjaa.*

Teesini tämän artikkelin loppuosassa on: tuo yhteiskuntasopimus antoi suunnan Suomen talouspolitiikalle lama- vuodesta 1992 tähän päivään. Vastaava sopimus muodostui Saksassa ja alkoi toteutua vuodesta 2000. Mutta kuten Suomessa, myös Saksassa sopimus toteutui vain osittain. Sopimuksen mukainen maltillinen palkkapolitiikka johti myös Saksassa yritysten taseiden vahvistumiseen ja investointeihin. Tässä sopimuksen ketjutus katkesi niin Suomessa kuin Saksassakin: investoinnit suuntautuivat liiaksi pois kotimaasta, kotimainen investointiaste jäi alhaiseksi ja julkisen sektorin kantokyky heikkeni, kun kansantalouden kasvu jäi taakse toivotusta ja funktionaalisen tulonjaon muutos vähensi kansantalouden verotuloja.

Yhteiskuntasopimuksen puolittainen toteutuminen tarjoaa kasvualustan poliittiselle retorikalle. Kansainvälistä kilpailukykyä korostava talouspolitiikka nojasi sekin osaltaan populistiseen retoriikkaan: "emme pärjää pesemällä toistemme paitoja." Tätä vastaan nousee

helposti uusi retoriikka: "emme pärjää pesemällä ulkomaalaisten paitoja." Tasa-painopolitiikka, jota pyrin edistämään, retorisoituu sekin mutta tasavertaista vuoroaikutusta korostaen: "pärjäämme pesemällä toisten paitoja sen verran kuin toiset pesevät meidän paitojamme."

Saksa, Suomi ja solidaarisuus

Saksan ja Suomen taloushistoria Neuvostoliiton hajoamisesta tähän päivään tarjoaa mahdollisuuden tarkastella vientivetoisen strategian toteuttamista kansainvälisessä murroksessa. Neuvostoliiton hajoaminen aiheutti sekä Saksassa että Suomessa suuren huonosti koulutetun työvoiman ja tuotantolaitteiston tarjontashokin talouteen. Saksassa tuo tarjontashokin taustalla oli entisen DDR:n työvoima ja tuotantolaitteisto, joka ennen Neuvostoliiton romahtamista oli suuntautunut itäblokin vientiin. Suomessa vastaavasti neuvostokauppa oli kehittynyt keskeiseksi osaksi kansantaloutta. Neuvostokauppaa palvelevan teollisuuden tuotteiden taso ei kuitenkaan kelvannut länsimarkkinoille, eikä sitä palveleen työvoiman siirto uusille aloille ottanut käynnistyäkseen.

Sekä Saksassa että Suomessa muodostui työmarkkinoille vaikea tilanne: osaavien työntekijöiden ylityöllisyys ja matalan taitotason työntekijöiden alityöllisyys. Tuossa tilanteessa molemmissa maissa talouspolitiikka perustettiin maltilliselle ja solidaariselle palkkapolitiikalle, Saksassa lopulta jopa palkkojen laskemiselle.

Ensin Saksa yritti kuitenkin nostaa entisen DDR:n talouden jaloilleen massiivisella elvytyksellä, siinä kuitenkin onnistumatta. Elvytyksen edellytykset kuihtuivat 90-luvun loppuun mennessä julkisen vallan velkaantumiseen ja EMU-kriteereihin. Vuosituhannen vaihteesta Saksa aloitti vientivetoisen, palkkamal-

tille perustuvan talouskuurin, jota Suomi oli toteuttanut jo 1990-luvun alusta.

Solidaarinen palkkapolitiikka perustuu keskiarvopalkankorotuksille. Solidaarisessa palkkapolitiikassa kysytyt ja hyvin tuottavat osaajat luopuvat jossakin määrin niistä palkankorotuksista, jotka he voisivat saavuttaa kasvattamatta työttömyysriskiään. Vastaavasti heikosti kysytyt ja työttömyyden uhkaamat saavat tilanteeseensa nähden liian suuria palkankorotuksia. Solidaarinen palkkapolitiikka johtaa talouden ripeään kehittymiseen tietyin edellytyksin. Se nopeuttaa taantuvien alojen alasajoa, ja siten vapauttaa työvoimaa kasvaville aloille. Toisaalta solidaarinen palkkapolitiikka lisää kehittyvien alojen kannattavuutta ja edellytyksiä investointeihin maltillisen kustannuskehityksen ansiosta.

Solidaariseen palkkapolitiikkaan liittyvää talouskasvun kiihtymistä kutsutaan luovaksi uudistumiseksi. Luovan uudistumisen myötä Suomen viennin ja tuonnin hintojen välisen vaihtosuhteen olisi pitänyt vahvistua. On merkille pantavaa, että tuo vaihtosuhte vahvistuikin aina 1990-luvun laman alkuun saakka, mutta 1990-luvun alun jälkeen vaihtosuhte on heikentynyt.

Miten solidaarisen matalapalkkapolitiikan luomia kannattavuuseroja olisi tullut käyttää? Suomen ja Saksan valinnat noudattavat toisiaan: solidaarisen matalapalkkapolitiikan avulla yritykset vahvistivat taseitaan vallitsevan hiljaisen yhteiskuntasopimuksen mukaisesti. Vahvistuvien taseiden myötä menestyvien yritysten mahdollisuudet investointeihin kasvoivat. Mutta globalisoituvassa maailmassa nuo investoinnit eivät suuntautuneet riittävässä määrin kotimaahan vaan kotimaan ulkopuolelle maihin, joissa halvan työvoiman, markkinoiden läheisyyden ja muiden tekijöiden vaikutus investointien kannattavuuteen oli kotimaata edullisempi.

Matalapalkkapolitiikka yhdistyi kotimaan investointiasteen alenemiseen se-

kä Saksassa että Suomessa. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena julkisen sektorin veropohja ei kasvanut toivotulla tavalla.

Millä politiikalla eteenpäin?

Uusi politiikka tiivistyy sangen yksinkertaisiin näkökulmiin.

Ensiksi, kansantaloudessa tulee pyrkiä sisäiseen ja ulkoiseen tasapainoon: tasapainoisessa taloudessa työvoiman kysyntä vastaa tarjontaa, vaihtotase on tasapainossa ja talouden voimavarat täyskäytössä. Tämän linjauksen myötä Suomen vanha kansantalouden kilpailukykyä yksipuolisesti korostava suuntaus asettuu osaansa, vain ylivelkaantuneessa taloudessa toteutettavaksi turvattuessa kansainvälistä uskottavuutta rahoitushuollossa.

Toiseksi, palkkapolitiikka perustuu palkanmaksun ja työttömyysriskin hajautuneelle hallinnalle. Palkansaajien tulee ottaa se, minkä ilman työttömyysriskin kasvua ja työpaikan kehitysnäkymien heikkenemistä arvelevat irti saavansa. Tämän myötä kokonaissuureille ja keskiarvoille perustuva maltillinen palkkapolitiikka väistyy.

Kolmanneksi, talouden koordinaation hoito ja siten tosiasiallinen talouspoliittinen valta siirtyy pitkälti sinne, missä palkanmuodostuksesta päätetään ja missä sitä koordinoidaan: palkansaaja- ja työnantajajärjestöille ja hajautuneesti yrityksiin ja toimipisteisiin.

Vallan uusjaossa keskitetyn tulopolitiikan instituutiot ja Suomen Pankki roolit-

Hajautuneempi palkanmuodostus johtaa palkkasumman ja veropohjan suotuisampaan kehitykseen.

tuvat uudelleen. Niille jää hajautunutta palkanmuodostusta informoiva ja koordinoiva rooli. Hajautuneella palkanmuodostuksella on periaatteessa keskitettyä ja keskiarvosuureille perustunutta palkanmuodostusta paremmat edellytykset tehdä tarkoin tarpeeseen räätälöityjä palkkasopimuksia.

Tärkeää on se, mitä tehdään ja kuka tekee. Mutta yhtä tärkeää on myös tekemisen marsijärjestys. Nyt eturintamassa ovat palkansaajat ja yritykset, jotka huolehtivat kansantalouden veropohjan ja erityisesti sen palkkasumman kehityksestä. Kun veropohjan kehitys tunnetaan, voi julkinen valta mitoittaa verotuksen ja kotimaisen kysynnän tason vastaamaan kansantalouden suorituskykyä ja sen myönteistä kehittymistä.

Näiden kehityskulkujen tulevaisuus on tätä kirjoittaessa luonnollisesti avoin. En uskaltaudu ennustamaan Pekkarisen ja Vartiainen tapaan tulevaisuutta. He ennustivat sangen tarkoin sen politiikan lopputuloksen, jota he eivät kuitenkaan tukeneet ja jonka he olisivat toivoneet muuttuvan.

Oma pyrkimykseni on toinen. Ennustamisen sijaan pyrin vaikuttamaan. Suomi on nyt ulkoisesti nettovelaton. Siksi on syytä siirtyä ulkoisia nettovelkoja pois maksavasta epätasapainoa suosivasta politiikasta tasapainopolitiikkaan. ■

KIRJALLISUUS

Pekkarinen, J. & Vartiainen, J. (1993), Kuinka vakavia ovat taloutemme epätasapainot? Kansantaloudellinen aikakauskirja, 89, 322–326.