

Saksa on yhä Suomen tärkein vientimaa, mutta sen talous on suurissa vaikeuksissa. Artikkelissa eritellään niitä rakenteellisia tekijöitä, joiden on väitetty saattaneen Saksan hitaan kasvun tilaan.



Eero Lehto on vastannut kansainvälisestä taloudesta Palkansaajien tutkimuslaitoksen ennusteryhmässä.

Saksa rakenneongelmien kourissa

Eero Lehto
Erikoistutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos

Toisen maailmansodan jälkeen Saksa nousi jaloilleen USA:n tuella nojautuen omaan, vuosien kuluessa kertyneeseen osaamiseensa erityisesti kemian teollisuuden, koneenrakennuksen ja laajemminkin teknisen suunnittelun alueilla. Saksan vahva teollinen perinne näkyy siinä, että jalostuselinkeinojen osuus sen kokonaistuotannosta on yhä selvästi korkeampi kuin monissa muissa

kehittyneissä maissa. Länsi-Saksa oli koko Euroopan talousmahti vielä 1990-luvun alkupuolella. Viimeisen kymmenen vuoden aikana Saksan talous on kuitenkin joutunut ongelmiin: kokonaistuotannon kasvuvauhti on EU:n keskitasoa hitaampaa, julkinen talous on velkaantunut ja työttömyysaste on noussut OECD:n keskitason yläpuolelle.

Heikko suhdannetilanne

Saksojen yhdistyminen v. 1990 vaati merkittäviä resursseja ja aiheutti alijäämää julkiseen talouteen. Elvyttävän finanssipolitiikan vaikutuksesta kokonaistuotanto kasvoi 1990-luvun alkuvuosina selvästi muuta euroaluetta nopeammin (kuvio 1). Kasvuvauhti hidastui kuitenkin pian ja on pysynyt 1990-luvun puolivälin jälkeen suhteellisen hitaana.¹ Tämä on näkynyt myös työmarkkinoilla – Saksan työttömyys on noussut euroalueen keskitasolle (kuvio 2). On ilmeistä, että Saksojen yhdistyminen selittää osaltaan kasvuvauhdin hidastumista ja työttömyyden nousua. Julkisen velan kasvaessa finanssipolitiikan mahdollisuudet elvyttää taloutta alkoivat ehtyä. Korkean tuottavuuden alue (Länsi-Saksa) yhdistettiin paljon vaatimattomamman tuottavuuden alueeseen (Itä-Saksa) pitkälti edellisen alueen hyvinvointinormein. Osaltaan tämä tyrehdytti entisen Itä-Saksan kasvuvauhtia: työvoimakustannukset nousivat liiaksi suhteessa alueen tuottavuustasoon. Alueiden välinen tuottavuusero kuroutuu näillä näkymin umpeen hitaasti.

Reaaliansiot ovat nousseet verraten maltillisesti suhteessa työn tuottavuuteen (taulukko 1). Niinpä Saksan reaaliset yksikkötyökustannukset ovat jopa laskeneet hieman suhteessa USA:han. Saksan teollisuuden hyvästä kilpailukyvästä maailmanmarkkinoilla kertoo myös kauppataseen ylijäämä. Työn tuottavuuden vuotuinen kasvu hidastui Saksassa vuosina 1991–2000

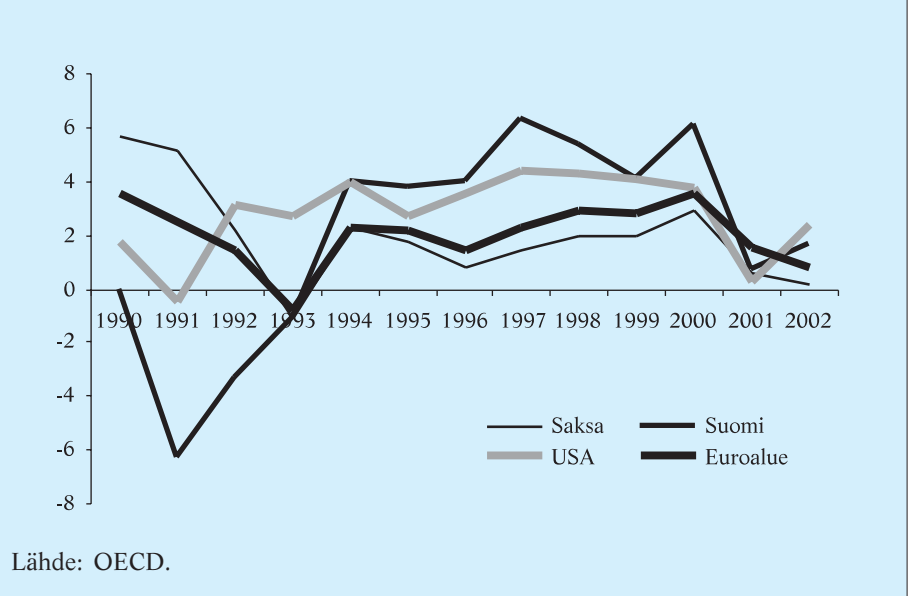
¹ Saksan viralliset BKT:n kasvuluvut eivät tilastointierojen vuoksi ole täysin vertailukelpoiset USA:n lukujen kanssa. Kansantalouden tilinpitokäytännön erot nostavat USA:n lukua 0,4 prosenttiyksikköä Saksan ja useimpien muiden EU-maiden lukuihin nähden. Tämän poikkeaman aikaansaavat erot uusien tuotteiden laadun ja hinnan muutosten arvioinnissa, tuotteiden yhteen laskemisessa käytetyissä painoissa sekä ohjelmointi-investointien huomioon ottamisessa. Ks. Deutsche Bundesbank (2000) ja Vanhoudt & Onorante (2001).

vain 1,1 prosenttiin. Tosin on huomattava, että USA:n luku, 2,0 %, on korjattava 1,4 %:iin ollakseen vertailukelpoinen Saksan kanssa. Saksan ongelmana on kuitenkin se, että työpanos jää koko kansantaloudessa määrällisesti – sekä työtunneissa että työllisten määrässä – liian pieneksi (taulukko 2). Työllisyysongelmia on syntynyt, kun

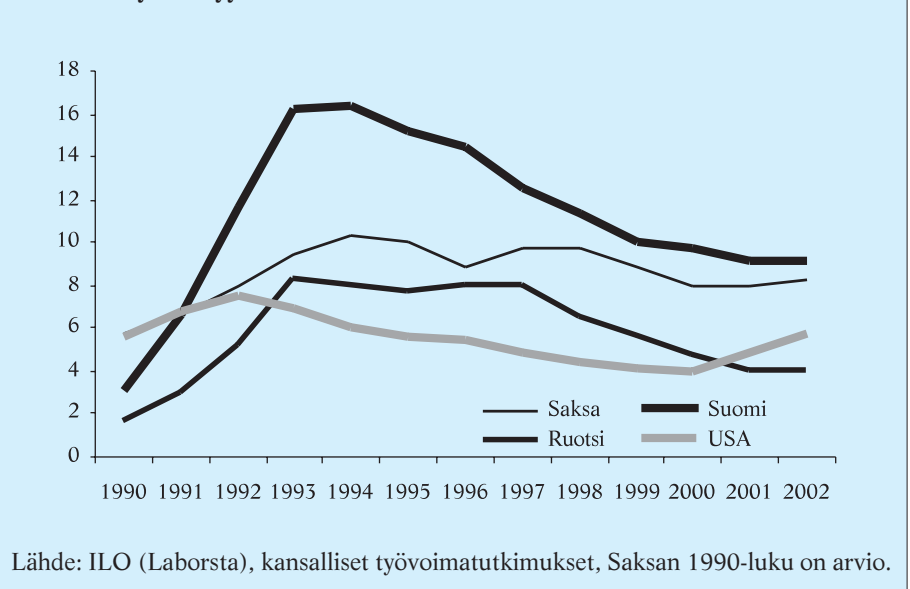
teollisuudesta vähennetty työvoima ei ole sijoittunut palveluihin.

Tämän hetken heikkoihin talousnäkyymiin vaikuttaa ennen kaikkea kansainvälinen laskusuhdanne. Saksan ja Manner-Euroopan kasvua on hidastanut merkittävästi kotitalouksien pitkään jatkunut pessimismi, mikä on näkynyt vaimeana kulutuskysyntänä ja

Kuvio 1. Bruttokansantuotteen kasvu.



Kuvio 2. Työttömyysaste.



Taulukko 1. Reaaliset työvoimakustannukset ja työn tuottavuus, muutos %.

	Kustannus per työntekijä				Työn tuottavuus				Yksikkötyökustannukset			
	1991–95	1996–00	2001	2002	1991–95	1996–00	2001	2002	1991–95	1996–00	2001	2002
Saksa	2,0	-0,1	-0,2	0,7	2,1	1,1	0,1	1,0	-0,2	-0,4	0,1	-0,2
USA	0,7	2,0	0,9	1,7	1,3	2,0	0,5	3,2	-0,4	0,1	0,0	-1,3
Euroalue	0,9	0,3	0,4	0,8	1,7	1,2	0,5	0,9	-0,5	-0,6	0,3	0,0

Lähde: Euroopan komissio.

suhteellisen korkeana säästämisasteena. Ongelmia kärjistää vielä se suhteellisen korkea kurssitaso, jolla Saksan markka aikoinaan liitettiin yhteisvaluutta euroon. Toisaalta kotitalouksien velka-asema on parantunut, ja siltä osin edellytykset käänteelle parempaan ovat olemassa.

Arvioitaessa Saksan taloutta ja sen näkymiä ei voida kuitenkaan sivuuttaa sitä keskustelua, joka näkee nimenomaan rakenteelliset tekijät keskeisenä syynä hitaahkoon kasvuun ja korkeaan työttömyyteen. Huomio on tuolloin kohdistettu erityisesti jäykkiin työmarkkinoihin. Koska monet muut EU-maat eivät rakenteidensa osalta välttämättä eroa Saksasta, voidaan kritiikin katsoa koskevan myös laajemmin nykyistä EU-aluetta.

Verokiila ja työvoimakustannukset

Verot ja sosiaalivakuutusmaksut muodostavat työvoimakustannusten ja käteen jäävän nettopalkan väliin kiilan, jonka ajatellaan yleisesti aiheuttavan rakenteellista työttömyyttä. Tätä vaikutusta hämmäntää jonkin verran se, että julkisen talouden kasvu (budjettitasapainon vallitessa) lisää kansantalouden kokonaiskysyntää. Verotuksen sopivaa tasoa ja julkisen sektorin optimikokoa on vaikea määritellä. Saksan sosialidemokraattisvetoinen hallitus ei mitään ilmeisimmin halua suurta muutosta nykyiseen, kun taas oppositio ja monet talousoppineet (esim. OECD 2003) pitävät verojen tuntuvaa alentamista välttämättömänä.

Työvoimakustannukset eivät ole heikentäneet Saksan kansainvälistä kilpailukykyä.

Kuviossa 3 on arvio teollisuuden työntekijän keskimääräisistä työvoimakustannusten tasosta ja niiden jakautumisesta nettopalkkaan, työntekijän maksamiin veroihin ja työnantajamaksuihin. Huolimatta Saksan korkeista veroista ja työnantajamaksuista teollisuuden työvoimakustannukset jäivät v. 2001 kuitenkin USA:n tason alapuolelle. Työvoimakustannukset näyttävätkin lopulta sopeutuvan tuottavuutta vastaavalle tasolle. Saksan viime vuosina jyrkästi kasvanut kauppataaseen ylijäämä kertoo osaltaan, että teollisuuden kustannus-

taso suhteessa tuottavuuteen on pysynyt kurissa.

Kuvion 4 avulla voidaan analysoida, miten verot vaikuttavat työvoiman kysyntään ja työllisyyteen. Yksinkertaisuuden vuoksi oletetaan, että työvoiman tarjontakäyrä S on pystysuora eikä jousta palkan mukaan. Usein ajatellaan, että ammattiliittojen palkkavaatimukset koskevat nettopalkkaa. Tuolloin veron tai sosiaalivakuutusmaksun korotus nostaa työvoimakustannuksia mutta nettopalkka pysyy ennallaan. Tämä siirtää kuviossa 4 työvoiman kysyntäkäyrän D vasemmalle asemaan D'. Veron tai maksun korotus vähentää työllisyyden tasolta E1 tasolle E2, ja samalla työttömyys kasvaa.

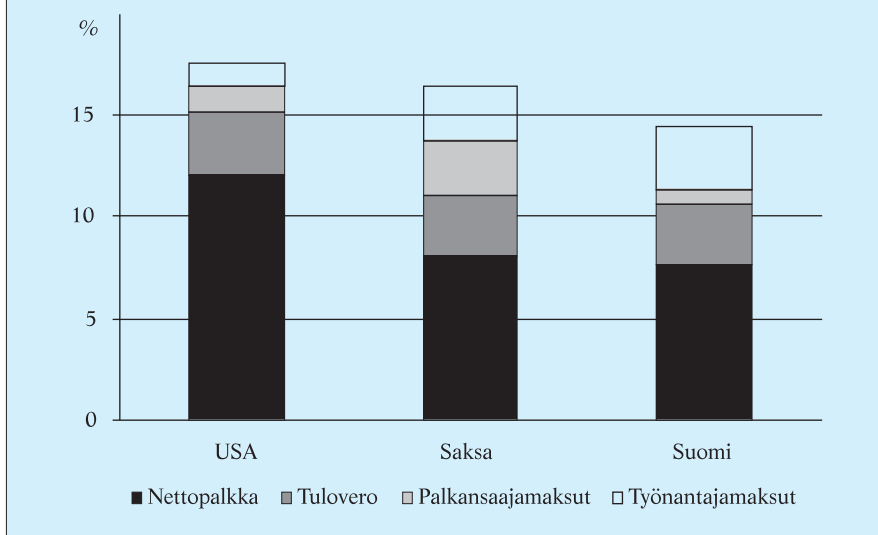
Yleensä työvoimakustannukset kuitenkin nousevat suhteellisesti vähem-

Taulukko 2. Työllisyys Saksassa v. 2001.

	Työllisen keskimääräiset työtunnit	Työllisyysaste (työlliset/väestö, 15–64-vuotiaat)
Saksa	1 467	65,9
USA	1 821	73,1
Suomi	1 694	67,7
Ruotsi	1 603	75,3
Ranska	1 532	62,0
Iso-Britannia	1 711	71,3

Lähde: OECD Employment Outlook, 2001.

Kuvio 3. Työvoimakustannukset 2002, keskimääräinen teollisuuden työntekijä.²

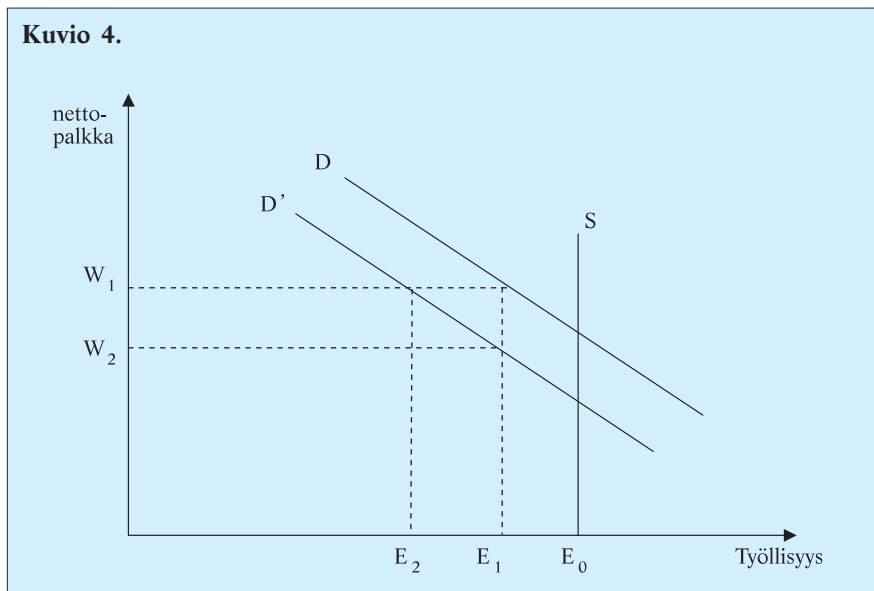


män kuin verot ja maksut (Koskela 2002). Bell, Jones ja Thomas (2003) saivat (Englannin aineistolla) tuloksen, jonka mukaan sosiaalivakuutusmaksujen nousu vähentää nettopalkkaa siinä määrin, että työvoimakustannukset pysyvät ennallaan eikä mitään työllisyyden heikentymistä tapahdu. Näin voi käydä, jos työntekijät ottavat palkkavaatimuksissaan huomioon myös sen, että verojen tai sosiaalivakuutusmaksujen aleneminen vähentää heidän saamiaan etuja julkiselta sektorilta, tai sen vuoksi, että työntekijät saavat jonkinlaisen signaalin työvoiman kysynnän heikentymisestä, mikä hillitsee

² Euromääräiset luvut on muunnettu kurssilla (euro/dollari) 0,946. USA:n palkkaluvun tilastolähteenä on Bureau of Labour Statistics ja itse luku on tammi- ja joulukuun keskiarvo. Saksan luvun tilastolähde on Statistisches Bundesamt Deutschland. Suomen luvun tilastolähde on Tilastokeskus. Luku kuvaa koko teollisuuden säännöllisen työajan ansiota vuoden 2002 2. neljänneksellä. Tiedot keski-vertotuotantotyöntekijän työvoimakustannusten verorakenteesta ovat vuodelta 2000. Tilastolähteenä on OECD Economic Outlook, June /2001 (OECD, Taxing wages).

heidän palkkavaatimuksiaan. Kuviossa 4 nettopalkka laskisi tasolle w_2 eikä työllisyys heikentyisi. Tämä on yksi selitys sille, miksei verojen alentaminen välttämättä lisää työllisyyttä tehokkaasti.³ Edellä kuvattu palkkavaatimusta hillitsevä vaikutus voi syntyä helpommin silloin, kun palkoista sovitaan keskitetysti (Summers & Gruber & Vergara 1993).

Kuvio 4.



Ehkä tämä epäselvyys siitä, miten verokiila lopulta vaikuttaa työvoimakustannuksiin ja sitä kautta työn kysyntään ja työllisyyteen, on osaltaan ollut murentamassa verotuksen alentamisvaatimusten suosiota Saksassakin. Keskustelussa on sitä paitsi korostunut huoli työvoiman tarjonnasta ja siten myös siitä, etteivät työttömät ole halukkaita etsimään aktiivisesti työtä. Niinpä verotuksen alentamisen sijaan nykyjärjestelmän kritiikki on kiinnittänyt huomion Saksan työttömyyskorvausjärjestelmään ja työttömien toimentulotasoon.

Työttömyyskorvaukset

Saksassa maksetaan verovapaita työttömyyskorvauksia ja -avustuksia taulukossa 3 kuvatun järjestelmän mukaisesti. Tarveharkintaisen työttömyysavustuksen taso on korkea, jos sitä

³ Daveri ja Tabellini (2000), jotka mitasivat työn verotuksen työllisyysvaikutuksia, saivat tuloksen, jonka mukaan verotuksen kiristämisen vaikutus työllisyyteen on heikko nimenomaan Pohjoismaissa toisin kuin anglosaksisissa maissa ja Manner-Euroopassa.

verrataan Suomen verolliseen työmarkkinatukeen, joka on vain 23 euroa päivässä. Myös rajaton kesto tekee työttömyysavustuksesta hyvin runsaan. Sen sijaan työttömyyspäiväraha on lähellä Suomen ansiosidonnaista päivärahaa eikä juuri ylitä useiden muiden OECD-maiden tasoa (EEAG 2002). Sen saannin ehto ei ole juuri muita OECD-maiden käytäntöä löysempi, ja kestokin on yleensä lyhyempi kuin useassa muussa Euroopan maassa. Työttömyyspäivärahaa voi saada yhtäjaksoisesti kuitenkin jopa 32 kuukautta, jos henkilö on vähintään 57-vuotias ja jos työsuhde on kestänyt ainakin 7 vuotta ja työttömyysvakuutusmaksua on suoritettu ainakin 64 kuukaudelta. Jos henkilö on esimerkiksi alle 45-vuotias ja työsuhde on kestänyt yli 7 vuotta, etua saa enimmillään 12 kuukautta.

Tarjotusta työstä kieltäytymisestä seuraavat rangaistukset eivät Saksassa ole kansainvälisen vertailun perusteella tavanomaista lievempiä (EEAG 2002). Työttömän velvollisuus ottaa vastaan tarjottua työtä toisella paikkakunnalla on Saksassa kuitenkin löysempi kuin esimerkiksi Suomessa, jossa kokoaikaisesta työstä toisella paikkakunnalla voi kieltäytyä vain poikkeustapauksissa. OECD:n (2003) mielestä tarjotun työn vastaanottamiseen liittyviä velvoitteita tulisi Saksassa tiukentaa ja näiden velvoitteiden rikkomisesta aiheu-

tuvia rangaistuksia tulisi suurentaa. Todisteita työnhaun aktiivisuudesta tulisi myös vaatia nykyistä enemmän. Nämä vaatimukset ovat osin reaktiota saksalaiseen käytäntöön, jossa niihin työnhakijoihin, jotka ovat sopineet viranomaisten kanssa työnhakuohjelmasta, kohdistuu muita ankarammat velvoitteet myös työnhaun osalta.

Henkilöt, jotka eivät ole oikeutettuja työttömyyspäivärahaan tai -avustukseen, voivat saada sosiaaliapua. OECD:n (1999) vertailun mukaan yksinäisen sosiaaliavustuksen saajan tulotaso oli Saksassa vuonna 1997 noin 54 % keskivertotyöntekijän tulotasosta, alempi kuin Suomessa. Kahden lapsen huoltajalla vastaava luku oli 52 %. EU-alueella vain Espanjassa ja Ranskassa lapsiperheen sosiaaliapu oli pienempää kuin Saksassa. Entisen Itä-Saksan alueella, jossa työttömyysaste on selvästi korkeampi kuin läntisessä Saksassa, työttömyysavustusten merkitys työttömien toimeentulon lähteenä on selvästi suurempi kuin läntisessä Saksassa.

Yhdeksi ratkaisuksi Saksan työttömyysongelmaan on tarjottu järjestelmää, jossa työllisyystuki olisi pääosin pieniin tuloihin kohdistettua palkkatukea eikä suoraa työttömyystukea kuten nykyisin. Tällöin pienituloisen voi saada palkkatukea enemmän kuin maksaa veroa. Esimerkiksi EEAG (2002 ja 2003) suosittaa tällaista jär-

jestelmää, jollainen on käytössä USA:ssa. Vanhaa systeemiä pidetään puutteellisena, koska sen nähdään vain lievittävän työttömyyden vaikutuksia. Sen taustalla olevaa ajatusmallia kritisoidaan siitä, että se pitää työttömyyttä annettuna.

Kuviossa 5 selvitetään työllistävän palkkatuen vaikutuksia. Olkoon w_2 (vaikeasti työllistyvän) palkkataso, jota vastaava työvoiman kysyntä D ja tarjonta S ovat tasapainossa. Olkoon w_1 palkanormi, jonka alle työllisen palkan ei sallita menevän. Jos työlliselle maksetaan esimerkiksi verotukena palkanormin ja markkinapalkan välinen erotus, yhteiskunnan työllisyystuen määrä on alue ACFE. Sen sijaan järjestelmässä, jossa työttömyystuen normeeraama reservaatiopalkka (palkkaminimi, jolla työntekijä suostuu työskentelemään) nostaa markkinapalkan tasolle w_1 , yhteiskunnan kustannus (työttömyyskorvaukset) on alue BCHG.

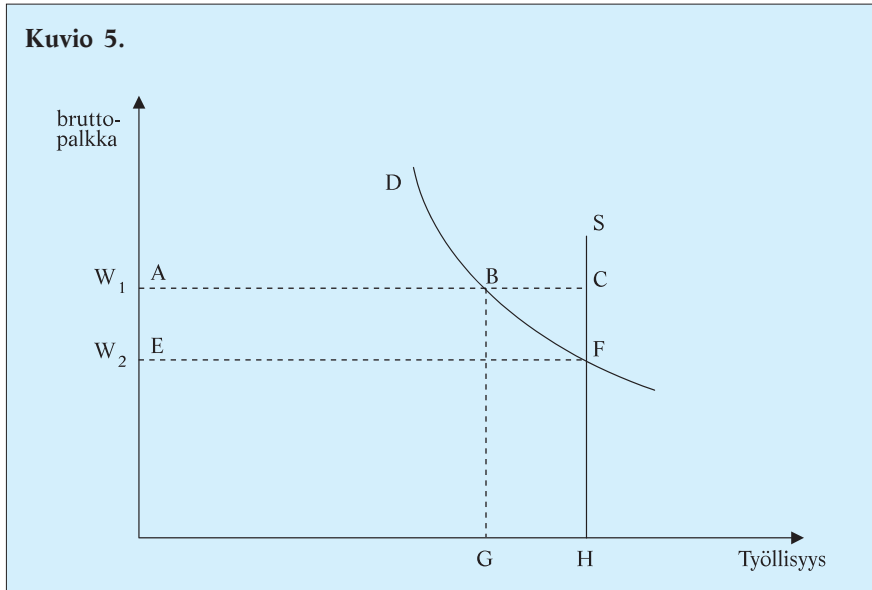
Palkkatuen ongelmana on se, että jo melko tavanomaiset ”tyypit” ovat alttiina tulemaan työttömiksi. Tämä tekee työllistävän tuen määrästä suuren. (Tuolloin pisteiden A ja C välinen etäisyys kuviossa 5 on suuri.) Toinen ongelma on se, että palkanormin ja markkinapalkan erotuksen suureneminen kasvattaa tässä järjestelmässä yhteiskunnan tukea enemmän kuin työttömyyskorvausjärjestelmässä. Tämä aikaansaa paineita alentaa palkanormia, siis työllisen vähimmäistoimeentulon tasoa.

Pienipalkkaisten toimeentulo jää helpposti pieneksi senkin vuoksi, että palkkatuen kannustavuus edellyttää kokonaistulojen nousevan markkinapalkan mukaan. Niinpä alimpien markkinapalkkojen täytyy olla hyvin pieniä (EEAG 2002). Mutta tavoitellussa järjestelmässä myös työttömän ansiotason täytyy olla nykyistä matalampi, koska kaikkien työllisten – myös palkkatuetujen – tulotason täytyy olla sitä selvästi suurempi. Tämä edellyttää Bertholdin ja Fehnin (2003) mukaan Saksassa sosiaaliavun laskemista noin 75 prosenttiin nykyisestä tasosta, joka on

Taulukko 3. Saksan työttömyyskorvausjärjestelmä.

	Soveltumisala	Saannin ehto	Korvausprosentti	Kesto
Työttömyysvakuutuksen mukainen päiväraha	Kaikki palkan-saajat	12 kk:n työssä-olo (ja vakuutusmaksut) viimeisen 3 vuoden aikana	Yksinäinen 60 % ja huoltaja 67 % viimeisen 52 viikon keskimääräisistä nettoansioista	6–32 kuukautta, suhteessa työssäoloon ja etuuden saajan ikään
Työttömyysavustus	Kaikki palkan-saajat	On saanut työttömyyspäivärahaa viimeisen vuoden aikana	Lasten huoltajalle 57 % ja yksinäiselle 53 % nettoansioista	Rajaton

Kuvio 5.



yksinäisen kohdalla lähellä Suomen tasoa ja perheellisen kohdalla selvästi sitä alempi.

Toisaalta on korostettu (EEAG 2003), että sosiaaliavun taso määrää pitkälti reservaatiopalkan ja vaikuttaa siten myös markkinapalkkoihin. Niinpä sosiaaliavun leikkaamista kannatetaan myös sen vuoksi, että erityisesti matalat palkat alenisivat nykyisestä ja työn kysyntä siten kasvaisi. USA:ssa ja Iso-Britanniassa, joissa työllisyystuen painopiste on työllisten palkkatuessa, tulonjako on kansainvälisesti katsoen epätasainen (taulukko 4).

Näyttää siltä, että juuri edellä mainituista syistä ei palkkaeroja pyritäkään tasaamaan tulonsiirroilla.

Useimmissa Euroopan maissa, joissa on saavutettu verraten matala työttömyden taso, ei kuitenkaan ole tarvinnut alentaa reservaatiopalkkaa heikentämällä työttömyystukea ja sosiaaliapua. Monissa maissa työllistämistukea suunnataan vain rajoitetulle kohderyhmälle kuten niille, jotka ovat aiemmin olleet työttömänä. (Tämä pienentää työllistämistuen kokonaiskustannuksia kuviossa 5 lyhentämällä pis-

teen A etäisyyttä pisteestä C.) Aktiiviseen työllisyyspolitiikkaan, jota on käytetty muun muassa Ruotsissa, Tanskassa ja Hollannissa, sisältyy usein työvoiman koulutusta ja kuntoutusta, mikä parantaa työvoiman laatua ja siirtää kysyntäkäyrää oikealle kuviossa 5 lisäten työllisyyttä annetulla palkkatasolla. Toki useimmissa Euroopan maissa on viime vuosina alennettu palkkaveroja tai sosiaalivakuutusmaksuja, kun on haluttu edistää työllisyyttä. Tämä verotuki on usein kohdistettu pieniin palkkoihin, mutta silloinkin tuen kokonaiskustannukset saattavat

nousta varsin suuriksi kuten Hollannin kokemukset sosiaalivakuutusmaksujen alentamisesta pienten palkkojen osalta osoittavat.

Työsuhteturva ja irtisanomiskustannukset

Työntekijöiden irtisanomiskustannukset nousivat Saksassa jo 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa (Caballero & Ham-mour 1997). Tällä hetkellä irtisanomisia koskevaa lainsäädäntöä ja sen

Edellyttääkö työllisyyden kohottamisen sosiaaliturvan ja palkkojen leikkauksia?

perusteella langetettuja irtisanomiskorvauksia voidaan pitää OECD-maiden keskinäisen vertailun perusteella ankarina yrityksille (OECD 2003). Tunnetusti työntekijän kannalta hyvä irtisanomissuoja kannustaa investoimaan inhimilliseen pääomaan, ja näin sillä on muitakin positiivisia hyvinvointivaikutuksia kuin työntekijän epävarmuuden vähentäminen. Kuitenkin sen vaikutuksesta työvoimakustannukset kasvavat ja yritysten halu palkata uusia työntekijöitä heikkenee, minkä vuoksi esimerkiksi Berthold ja Fehn (2003) pitävät tärkeänä työntekijöiden työsuhteturvan heikentämistä työllisyyden edistämiseksi.

Hallitus päätti heikentää työttömyysturvaa – mutta varovaisesti

Saksan hallitus on joutunut kovaan paineeseen piintyneen työttömyyden ja lähes pysähtyneen talouskasvun vuoksi. Näyttää siltä, että valmiuksia olisi tehdä maan työttömyyskorvausjärjestelmään ja työllisten irtisanomissuojaan lähinnä sellaisia muutoksia, jotka poistaisivat ainakin selvät ylilyönnit verrattuna eurooppalaiseen käytäntöön. Niinpä Saksassa ollaan suuntautumas-pienten askelten politiikkaan, jossa vältetään työttömyystuen ja sosiaaliavun tuntuva aleneminen.

Hallituksen muutosesitykset perustuvat osin yhteiskunnallisesti laajapohjaisen Harzin komitean esityksiin mm. pienten tulojen verotuen laajentamisesta, työllistyvien työttömien verotuesta, kotitalouspalveluiden verovähennyksistä ja ikääntyneiden työttömien työllistymistuesta. Nämä uudistukset edistävät työllisyyttä osaltaan, mutta ne eivät tule johtamaan pienten palkkojen laajamittaiseen alenemiseen eikä työttömien toimeentulonormin alentumiseen. Komitean esitysten pääpaino oli työvoimahallinnon uudistamisessa. Työvoimatoimistoista halutaan tehdä työllisyystoimistoja, joiden tehostunut toiminta tekisi mahdolliseksi tiukentaa mielekkäällä tavalla työnhakijoiden

velvoitteita mm. ottaa vastaan tarjotua työtä.

Nyttemmin liittovaltion hallitus on päättänyt lyhentää yli 55-vuotiaiden työttömyysvakuutuksen mukaisen korvauksen enimmäiskestoja 16 kuukauteen ja alle 55-vuotiaiden kohdalla 12 kuukauteen. Käytännössä tämä leikkaus ei koske alle 45-vuotiaita, koska heidän kohdalla enimmäiskesto on jo nyt 12 kuukautta. Samoin on päätetty jo tämän vuoden aikana korvata entinen työttömyysavustus uudella tukimuodolla (työttömyysavustus II), jonka taso on sama kuin sosiaaliavulla. Tätä tukea maksetaan työvoimaan kuuluville työttömille, käytännössä niille, jotka olivat aiemmin oikeutettuja työttömyysavustukseen ja osalle niitä, jotka saivat aiemmin sosiaaliapua. Vanha sosiaaliapu jää sellaisten tulottomien tueksi, jotka eivät kuulu työvoimaan.

Sopimusjärjestelmä ja ammattiliitot

Saksassa tehdään vuosittain liittokohdattaiset ja yleissitovat työehtosopimukset. Käytännössä minimipalkka määräytyy työehtosopimusten perusteella. Ne, jotka esittävät radikaalia työllisyysreformia (EEAG 2002, 2003; OECD 2003) kulmakivenä reservatiopalkkojen alentaminen, esittävät luopumista työehtosopimusten yleissitovuudesta ja siirtymistä yksilöllisen ja työpaikkakohtaisen sopimisen suuntaan. Tällä tavoin voitaisiin poistaa palkkojen minimirajat.

Usein on esitetty, että korporatiivinen sopimusmalli jäykistää palkkoja myös muilla tavoin. Tämä vaikutus on kuitenkin heikko. Niinpä itse palkkahajonta on esimerkiksi Suomessa ja Saksassa lähes yhtä suuri kuin USA:ssa, jossa palkoista sovitaan yksilöllisesti (taulukko 4). Ammattiliitto-

Saksassa ei synny ammattiliittojen välistä koordinaatiota eikä keskitettyjä työehtoseopimuksia.

Taulukko 4. Tulonjako eräissä OECD-maissa 1990-luvun puolivälissä.

	Gini-kerroin			Köyhyysaste (tulot OECD-kulutusyksikköä kohden alle 50 % mediaanitulosta)		
	Ennen tulonsiirtoja	Tulonsiirtojen jälkeen	Vähennyskerroin, %	Ennen tulonsiirtoja	Tulonsiirtojen jälkeen	Vähennyskerroin, %
Suomi	48	23	55	33	4	88
Ruotsi	48	22	57	36	4	92
Norja	43	24	47	27	4	85
Alankomaat	54	28	50	30	7	77
Ranska	56	29	46	39	8	79
Saksa	48	30	45	29	7	76
Iso-Britannia	60	35	43	38	12	66
Kanada	46	29	39	29	11	66
USA	50	38	28	29	18	38

Lähde: Talousneuvoston työryhmäraportti (2001).

jen vaikutusvaltaa halutaan vähentää ilmeisesti myös sen vuoksi, että ne vahvistavat työntekijöiden neuvotteluvoimaa ja nostavat siten palkkoja. Ammattiliittojen välisen koordinaation lisääminen tai keskitettyihin kokonaisratkaisuihin siirtyminen ei ole saanut Saksassa merkittävää julkista vastakaikua. Ehkä tämä selittyy siitä, että palkkakoordinaatio, jolla voitaisiin ottaa huomioon monia välillisiä vaikutuksia, lisää palkkamalttia selvemmin silloin, kun veroja ollaan nostamassa.⁴ Niinpä taas tilanteessa, jossa veroilla kustannettuja etuuksia karsitaan, koordinaation vaikutus voisi olla päinvastainen ja aikaansaada lähinnä nousupainetta palkkoihin.

Sen sijaan on melko hämmästyttävää, että korporatiivista käytäntöä ar-

vostellaan siitä, ettei se sallisi eri palkkausmuotojen joustavaa soveltamista.⁵ Saksan metalliteollisuudessa esimerkiksi on pitkät perinteet erilaisen bonusten ja yksilöllisesti määräytyvien palkanlisien käytöstä. Vaikuttaa siltä, että ne, jotka näkevät ammattiliittojen ja korporatioiden rajoittavan eri palkkausmuotojen laajamittaista soveltamista, kuvittelevat, että varsinkin tulokseen perustuvia kannustimia kannattaisi laajentaa nykyisestä merkittävästi. Usein kuitenkin monet luonnolliset syyt kuten palkkion epävarmuuden aikaansaama riski, vaikeus havaita yksilöllistä työpanos-

⁵ Bertholdin ja Fehnin (2003) argumentointi palkkausjärjestelmän uudistamisesta ontuu myös monilta muilta osin. Kirjoittajien mukaan esimerkiksi yleistyvää jälkifordistinen työympäristö useine tehtävineen edellyttää entistä joustavampaa ja eri tehtävät huomioon ottavaa palkkausta. Tähänkin väitteeseen voidaan suhtautua kriittisesti. Tunnetun mikrotaloustieteen tuloksen mukaan kyseisessä ympäristössä on työnantajan kannalta verraten tavanomaisessa tilanteessa optimaalista rajoittaa kannustimia ja soveltaa kiinteää palkkausta (ks. esim. Holmström ja P. Milgrom 1991). Syy tähän on se, että jotkut tehtävät ovat kuitenkin ”pehmeitä” ja vai-

⁴ Esimerkiksi Summers, Gruber ja Vergara (1993) ovat todenneet, että keskitetty sopiminen ottaa myös huomioon veroilla kustannettujen etujen vaikutukset työntekijöiden tuloihin, mistä seuraa palkkamalttia lisäävä veroja.



Eero Lehdon mielestä on luonnollista, että Saksassa keskustellaan paljolti samanlaisista talouspoliittisista kysymyksistä kuin Suomessakin, onhan molemmissa maissa korkea työttömyys.

ta ja moninaiset mahdollisuudet käyttää hyväksi puutteelliseen havainnointiin perustuvaa palkkausta – eivätkä niinkään ammattiliitot ja korporatiivinen sopimuskäytäntö – rajoittavat työnantajien halua lisätä tulospalkkauksen osuutta.

Työllisyyttä hyvinvoinnin kustannuksella?

Edellä on käsitelty lähinnä työmarkkinoiden rakenteiden työllisyysvaikutuksia. Tässä nousivat keskeisesti esille eräiden asiantuntijoiden ja CSU:n edel-

keasti kontrolloitavia, minkä vuoksi havaittuun tulokseen perustuva palkkaus kannustaisi juuri näiden – työnantajalle tärkeidenkin – työtehtävien laiminlyöntiin.

lyttämät toimet toimeentulonormin alentamiseksi, mikä tekisi tilaa palkkojen alentumiselle ja rajoittaisi osaltaan pienimpiin palkkoihin kohdistuneen tuen kokonaisarvoa.

Herää kysymys, kannattaako työllisyyttä edistää tällä tavoin. Jokainen askel toimeentulonormin (ja reservaatiopalkkojen) alentamiseksi lisää työllisyyttä mutta vähenevällä teholla, koska vaikeimmin työllistyvät tulevat vuoroon viimeisinä. On myös selvää, että tähän prosessiin liittyvä tulonjaon muutos heikentää hyvinvointia, koska menetetty euro on köyhälle arvokkaampi kuin lisäeuro rikkaalle. Työllistymisen aikaansaamien positiivisten hyvinvointivaikutusten vastapainoksi kuvatussa prosessissa syntyy kasvavia

negatiivisia vaikutuksia, jotka lopulta hallitsevat. Erimielisyydet Saksan kehittämisen suunnasta liittyvät paljolti edellä määritellyn optimin paikantamiseen.

Koulujärjestelmä

OECD:n PISA 2000-selvitys 15-vuotiaiden lukutaidosta sekä matematiikan ja luonnontieteiden osaamisesta (Väljärvi ym. 2001) sai selville, että äidinkielen oppiminen Saksan kouluissa jää OECD-maiden keskitason alapuolelle. Unicef (2002) arvioi jo tehtyjä kartoituksia⁶, ja sen yhteen kokoavan indikaattorin mukaan Saksassa huonosti osaavia on selvästi enemmän kuin OECD-maissa keskimäärin. Ainoastaan aikuisväestön lukutaitoa mittaa-

vassa SIALS-tutkimuksessa (Linnanmäki ym. 2000) Saksa sijoittuu keskitason yläpuolelle.

Eri maiden menestyminen edellä mainituissa tutkimuksissa viittaa siihen, että niin tulonjako⁷, maan vauraus kuin koulujärjestelmäkin ovat vaikuttaneet. Esimerkiksi Suomessa ja Etelä-Koreassa – kahdessa erityisen hyvin menestyneessä maassa – tulonjako on suhteellisen tasainen ja koulujärjestelmä perustuu julkisten yhtenäiskoulujen hallitsevaan rooliin. USA:n keskiarvo, ja taas heikko menestymisen, kun mittana on huonosti osaavien osuus, kertoo jotain pikemminkin sosiaalisen koheesion puutteesta ja suurista tuloeroista kuin koulujärjestelmästä, joka ei eroa (tai ei eronnut taannoin) paljoakaan esimerkiksi Suomen ja Etelä-Korean järjestelmistä.

Saksan kohdalla huonot tulokset viittaavat selvästi epäonnistuneeseen koulujärjestelmään. Lapset ohjataan jo neljännen luokan jälkeen kolmeen vaihtoehtoiseen ja varsin eritasoiseen kouluun (Hauptschule, Realschule ja Gymnasium). Mitä ilmeisimmin aikainen eriytyminen säilyttää lasten koti- ja taustojen erojen vaikutuksia voimakkaasti. Tätä taustaa vasten on huomionarvoista, että ne tahot, jotka ovat valmiita uudistamaan Saksan talouden ja yhteiskunnan rakenteita melko radikaalisti ainakin työmarkkinoiden ja sosiaaliavun tason osalta (ks. esim. OECD, 2003), ovat hyvin pidättyviä koulujärjestelmää koskevissa kannanotoissaan.

⁶ Unicef (2002) *tukeutui OECD:n PISA 2000-aineistoon ja toiseen mittaukseen (TIMS 1999), jossa arvioitiin 8-luokkalaisten edistymistä matematiikassa ja luonnontieteissä eri maissa.*

⁷ *Teoreettisessa kirjallisuudessa on osoitettu, että tasainen tulonjako lisää investointeja inhimilliseen pääomaan. Unicef (2002) on tarkastellut maa-aineistoa ja verrannut tulonjakoa huonon osaamisen yleisyyteen eri maissa. Tällainen tarkastelu antaa vain viitteistä kyseisestä relaatiosta. Kuitenkin jo tämä vertailu viittaa positiiviseen korrelaatioon tasaisen tulonjaon sekä tasaisen ja hyvän oppimisen välillä.*

Edellä kävi ilmi, että epätasainen tulonjako leimaa koko yhteiskuntaa ja heijastuu myös nuoremman ikäluokan mahdollisuuksiin kouluttautua, ei vain opetukseen käytettyjen resurssien, vaan yleisemminkin perheiden taloustilanteen vuoksi. Tämän vuoksi ohjelma, joka suosittaa esimerkiksi työmarkkinajousten lisäämistä kiinnittämällä huomion vain tulonjaon lyhyen aikavälin (sukupolven sisäisiin) vaikutuksiin, voidaan pitää rajoittuneena. Tämä rajoittuneisuus voi aikaansaada yhteiskuntapolitiikkaan vinouman, jossa annetaan liian suuri paino lyhyen aikavälin kannustimille.

Innovaatiopohjainen kasvu

Uuden talouden ja informaatioteknologian merkitys Saksan taloudelle on jäänyt verraten vähäiseksi. Sekä investoinneilla informaatioteknologiaan että tämän alan tuotteiden valmistuksella on Saksassa vähäisempi merkitys kuin esimerkiksi USA:ssa, Pohjoismaissa ja Itä-Aasian nopeasti kasvavissa maissa (IMF 2001). Tämä on nähty Saksan hitaan kasvuvauhdin yhdeksi syyksi, joskin ICT-alan viime vuosien kriisin vuoksi arviot ovat tässä asiassa tulleet aiempaa varovaisemmiksi. Merkillepantavaa kuitenkin on, että Saksan T&K-investoinnit suhteessa bkt:hen ovat pysyneet OECD-maiden keskitasoa korkeampina. Vuonna 2001 Saksan T&K-intensiteetti oli jo 2,5 prosenttia ja lähes sama kuin USA:n (2,7 %) mutta selvästi Suomen (3,4 %) ja Ruotsin (3,8 %) tason alapuolella.

On sanottu että Euroopan ongelma on nimenomaan yksityisesti rahoitettujen T&K-investointien vähäisyys. Mutta tämäkään ei pidä paikkansa, jos Saksaa verrataan USA:han. Saksassa julkisten T&K-menojen osuus bkt:sta on sama kuin USA:ssa mutta pienempi kuin Suomessa tai Ruotsissa. Tämä kertoo kuitenkin siitä, että Saksassakin pyritään kohtuullisen aktiivisesti paikkamaan niitä aukkoja, joita yksityisten rahoitusmarkkinoiden epätäy-

dellisyys tai yksityisrahoitteisten T&K-menojen riittämättömyys aiheuttaa. Innovaatiopohjaisen kasvun voimistamiseksi on myös esitetty laajakantoisia muutoksia työmarkkinoiden toimintaan ja verotukseen muun muassa yrittäjyyden edistämiseksi. Koska näiden toimien kosketuspinta olisi hyvin laaja, ei niiden tarpeellisuutta voi arvioida yksin teknologiapolitiikan näkökulmasta.

KIRJALLISUUS

Bell, B. & Jones, J. & Thomas, J. (2002), Estimating the Impact of Changes in Employer's National Insurance Contributions on Wages, Prices and Employment, Bank of England Quarterly Bulletin, Winter 2002.

Berthold, N. & Fehn, R. (2002), Unemployment in Germany: Reasons and Remedies, CESifo Working Paper No. 871.

Caballero, R. & Hammour, M. (1997), Jobless Growth: Appropriability, Factor Substitution and Unemployment, NBER Working Paper 6221.

Daveri, F. & Tabellini, G. (2000), Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries, Economic Policy, 30, 49-88.

Deutsche Bundesbank (2000), Problems of International Comparisons of Growth Caused by Dissimilar Methods of Deflation, With IT Equipment in Germany and United States as a Case in Point, Monthly Report, August.

EEAG (2002), Report on the European Economy, 2002, European Economic Advisory Group at CESifo, Munich.

EEAG (2003), The Second Report of European Economic Advisory Group by CESifo, Munich.

Holmström, B. & Milgrom, P. (1991), Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design, Journal of Law, Economics and Organization 7 (Special Issue), 24-52.

IMF (2001), World Economic Outlook, October.

Koskela (2002), Labour Taxation and Employment in Trade Union Models: A Partial Survey, teoksessa Towards Higher Employment, toim. Seija Ilmankunnas ja Erkki Koskela, VATT, Helsinki 2002.

Linnankylä, P. & Malin, A. & Sulkuinen, S. & Blomqvist, I. & Virtanen, H.

(2000), Lukutaito työssä ja arjessa, Aikuisten toinen kansainvälinen lukutaitotutkimus Suomessa, tiedote 15.6.2000.

OECD (1999), Benefit Systems and Work Incentives, Paris.

OECD (2003), OECD Economic Surveys – Germany, Volume 2002, Supplement No. 4 – January 2003.

Summers, L. & Gruber, J. & Vergara, R. (1993), Taxation and the Structure of Labor Markets, Quarterly Journal of Economics, CVIII, 385-411.

Unicef (2002), Schools Can Serve to Reduce or Challenge Existing Social Inequality, Innocenti Report Card, Issue No 4, November.

Vanhoudt, P. & Onorante, L. (2001), Measuring Economic Growth and New Economy, EIB Papers, vol. 6, No 1.

Väljjarvi, J. & Linnakylä & Kupari & Reinikainen, P. & Malin, A. & Puhakka, E. (2001), Suomen tulevaisuuden osajat, PISA 2000-tutkimuksen esitulokset, Jyväskylä..