

VATT-KESKUSTELUALOITTEITA
VATT-DISCUSSION PAPERS

209

TYÖMARKKINOIDEN
TOIMINTAYMPÄRIS-
TÖN MUUTOKSET
JULKISEN SEKTORIN
PALKANMUDOSTUK-
SEN KANNALTA

Pasi Holm -
Pekka Tossavainen -
Juha Tuomala -
Pirkko Valppu

ISBN 951-561-297-7

ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

Email: pasi.holm@suomen.yrittajat.fi
pekka.tossavainen@vatt.fi
juha.tuomala@vatt.fi
pirkko.valppu@vatt.fi

Yliopistopaino Oy

Helsinki, lokakuu 1999

Saatteeksi

Valtion henkilöstön palvelusuhteen ehtojen tarkistamisesta 11.12.1997 tehdyn virka- ja työehtosopimuksen allekirjoituspöytäkirjan mukaisesti valtiovarainministeriö asetti 23.2.1998 Valtion palkkakehityksen seuranta (VALPAS) -työryhmän selvittämään valtion talousarvioalan sopimusosapuolten yhteistä, alan henkilöstön tietopohjaa palvelusuhteen ehdoista, niiden kehityksestä ja perusteista. Osana tätä tehtävää tässä tutkimusraportissa tarkastellaan julkisen ja valtiosektorin toimintaympäristön ja työmarkkinoiden muutoksia lähimenneisyydessä ja niiden tulevaisuuden näkymiä sekä analysoidaan julkisen sektorin ja valtion palkkojen kehitykseen vaikuttavia tekijöitä.

Tutkimusraportti on tehty (VALPAS) -työryhmän toimeksiannosta. Työryhmän puheenjohtajana on toiminut finanssineuvos Vesa Rantala ja jäseninä finanssineuvos Irja Kunelius, neuvotteleva virkamies Veli-Matti Lehtonen ja finanssineuvos Leena Lappalainen Valtion työmarkkinalaitoksesta, talouspoliittinen sihteeri Pekka Immeli ja järjestöpäällikkö Tapio Vehmas AKAVA-JS ry:stä, neuvottelupäällikkö Harri Wetterstrand ja tutkimuspäällikkö Pertti Nummi STTK-J ry:stä sekä pääsihteeri Pentti Ahonen ja apulaispääsihteeri Jaan Vingisaar Valtion yhteisjärjestö VTY ry:stä. Työryhmän sihteerinä on toiminut erikoistutkija Mikko Leinonen Valtion työmarkkinalaitoksesta. Tutkimuksen rahoituksesta on vastannut Valtion työmarkkinalaitos. Työryhmä on seurannut tutkimuksen edistymistä ja antanut asiantuntevia neuvoja, joista tekijät haluavat kiittää. Vastuu raportin sisällöstä on kuitenkin tekijöillä. Riitta Latvio, Anita Niskanen ja Helinä Silén ovat avustaneet tutkimusraportin tekemisessä. Heille kaikille lämpimät kiitokset.

HOLM, PASI - TOSSAVAINEN, PEKKA - TUOMALA, JUHA - VALPPU, PIRKKO: TYÖMARKKINOIDEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET JULKISEN SEKTORIN PALKANMUODOSTUKSEN KANNALTA. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1999, (C, ISSN 0788-5016, No 209). ISBN 951-561-297-7.

Tiivistelmä: Tässä raportissa käsitellään valtion palvelussuhteen ehtojen yleisiä lähtökohtia. Taloudellinen lama ja Suomen EU- ja EMU-jäsenyys ovat muuttaneet julkisen sektorin ja valtion työmarkkinatoiminnan ja palkanmuodostuksen taloudellista toimintaympäristöä ratkaisevasti. Raportissa tarkastellaan kansantalouden ja valtiontalouden sekä työmarkkinoiden kehitystä 1990-luvulla ja tulevaisuudennäkymiä samoin kuin julkisen sektorin toimintojen ja rakenteiden uudistuksia. Raportissa käsitellään myös julkisen ja yksityisen sektorin palkkakehityksen kytkeytymistä ja yksilöittäisten palkkaerojen kehitystä. EMU-oloissa palkanmuodostuksen ja työllisyyden välinen yhteys on entistä selvempi. Julkisen sektorin palkat ja työllisyys ovat oleellisesti riippuvaisia siitä, miten rahaliiton edellyttämä budjettirajoite sisäistetään julkisen sektorin palkanasetannassa. Julkisen toiminnan tuloksellisuutta korostavien uudistusten myötä tuottavuuden ja palkan välinen yhteys on voimistunut myös julkisessa sektorissa, vaikkakaan ei samassa määrin kuin yksityisessä sektorissa, jossa tuottavuuden mittaaminen ei ole yhtä ongelmallista.

Asiasanat: julkinen sektori, valtio, palkanmuodostus, neuvottelujärjestelmät, suhteelliset palkat

Abstract: This report deals with the public sector wage bargaining. The economic depression and the membership in the EU and the EMU have changed drastically the economic conditions of the public sector labour market and wage formation. The macro-economic and the public sector economic development in the 1990's and in the near future as well as the management reforms in the public sector are presented. The connection between the public and private sector wages is also studied. In the EMU environment, wage formation and employment are more tightly linked than before. Public sector wages and employment depend essentially on how well the EMU budget constraint is adopted in the wage setting. Due to the reforms emphasising management by results, connection between productivity and wage has been strengthened also in the public sector, although not as much as in the private sector where the measurement of productivity is less problematic.

Keywords: public sector, state, wage formation, wage bargaining systems, relative wages

Sisällys

1 Johdanto	1
2 1990-luvun kehitys	3
2.1 Työllisyyskehitys ja työmarkkinoiden muutospainheet	3
2.2 Julkisen talouden epätasapaino ja sopeuttaminen	12
3 Julkisen sektorin ja valtion rakennemuutokset ja palkanmuodostuksen yleiset lähtökohdat	15
3.1 Toimintatapojen muutos	15
3.2 Palkan ja tuottavuuden välinen yhteys	23
4 EU- ja EMU-jäsenyyden tuomat toimintaympäristön muutokset	26
4.1 Työmarkkinasopimusjärjestelmät	26
4.2 Matala inflaatio ja kilpailun lisääntyminen	32
4.3 Ulkoiset häiriöt ja niihin sopeutuminen	35
5 Toimintaympäristön muutos ja julkisen sektorin ja valtion palkanmuodostus	42
5.1 Palkkatason määräytymisen peruskehikko	42
5.2 Sektorittaiset palkka-palkka-linkit	47
5.3 Yksilöittäiset palkkaerot	52
6 Tulevaisuuden näkymät	55
6.1 Kansantalouden ja valtiontalouden keskipitkän ajan kehitys	55
6.2 Työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen kehitysnäkymät	58
7 Yhteenveto	63
Lähteet	67
Liite 1	75

1 Johdanto

Julkisen ja valtiosektorin toimintaympäristössä on tapahtunut suuria muutoksia 1990-luvulla. Kansantalous joutui lamaan ja työttömyysaste kohosi huipputasolle. Työttömyyden aleneminen on ollut hidasta talouden kasvun nopeutumisesta huolimatta. Työllisyyttä on pyritty parantamaan hillitsemällä työvoimakustannuksien kehitystä. Tähän myötävaikuttivat työmarkkinajärjestöt maltillisilla palkkasopimuksilla ja valtio veronkevennyksillä.

Suomen EU- ja EMU-jäsenyys ovat muuttaneet taloudellista toimintaympäristöä ratkaisevasti. Taloudellinen integraatio ja Suomen EMU-jäsenyys merkitsevät kilpailun kiristymistä, mikä voimistaa työvoimakustannusten ja työllisyyden välistä riippuvuutta. Tämä on jo heijastunut ja tulee jatkossa yhä enenevässä määrin vaikuttamaan sekä yksityisen että julkisen sektorin palkanmuodostukseen. EMU-jäsenyys merkitsee myös sitä, että työmarkkinoilta vaaditaan entistä suurempaa sopeutumista taloudellisiin häiriöihin.

Työttömyyden jyrkkä kasvu oli yksi huomattava tekijä, joka nosti julkisen velkaantumisen ennätysellisen korkeaksi. Valtiontalouden alijäämää kasvattivat myös pankkikriisin kustannukset ja valtion velan korkokustannukset. Julkisen ja valtiosektorin taloutta tasapainotettiin vastaamaan rahaliiton vaatimuksia toisaalta menojen vähennyksillä, toisaalta nostamalla julkisen toiminnan tehokkuutta toimintojen ja rakenteiden uudistuksilla. 1990-luvun alkuvuosina korotettiin myös veroja julkisen talouden tasapainon parantamiseksi.

Kansantalouden, työmarkkinoiden ja julkisen ja valtiontalouden kehitystä 1990-luvulla tarkastellaan luvussa 2. Julkisen ja valtiosektorin toimintatapojen muutosta ja rakenteiden uudistusta selostetaan luvussa 3. Siinä pohditaan myös palkan ja tuottavuuden välistä yhteyttä julkisella sektorilla. Luvussa 4 analysoidaan Suomen EU- ja EMU-jäsenyyden mukanaan tuomia toimintaympäristön muutoksia. Julkisen sektorin ja valtion palkanmuodostuksen yleisiä lähtökohtia ja sen kytkeytymistä yksityisen sektorin palkkakehitykseen tutkitaan luvussa 5. Lopuksi luvussa 6 tuodaan esiin kansantalouden ja valtiontalouden sekä työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen tulevia kehitysnäkymiä.

Tämän tutkimuksen on tehnyt Valtion taloudellinen tutkimuskeskus Valtion palkkakehityksen seuranta (VALPAS) -työryhmälle. Työryhmä on seurannut tutkimuksen edistymistä ja antanut asiantuntevia neuvoja mutta ei ole ottanut yksityiskohtaisesti kantaa tutkimuksen sisältöön. Tutkimuksen rahoituksesta on vastannut Valtion työmarkkinalaitos.

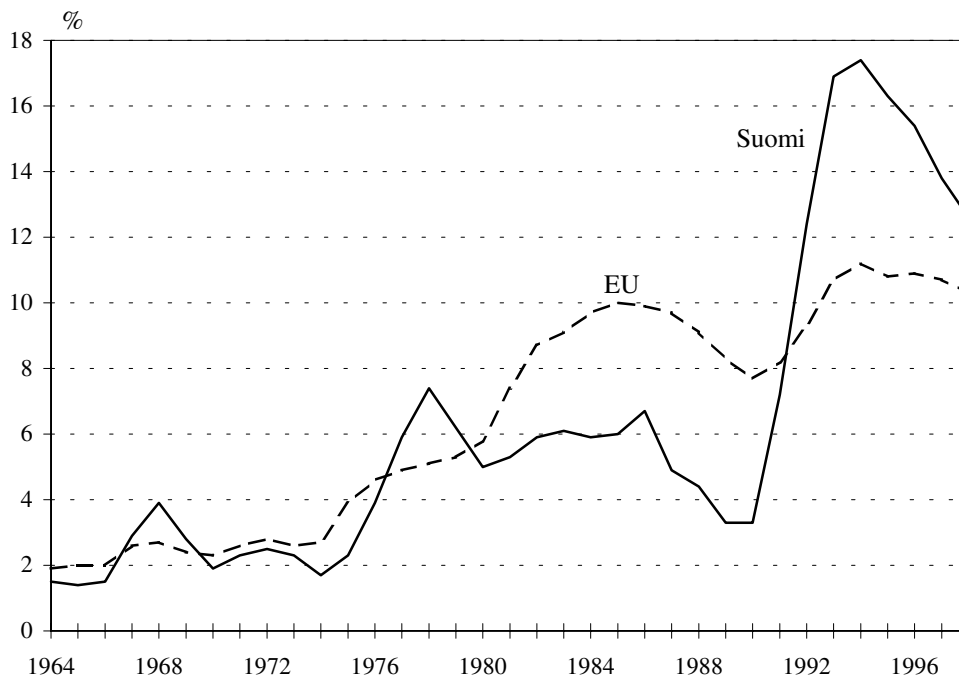
2 1990-luvun kehitys

2.1 Työllisyyskehitys ja työmarkkinoiden muutospaineet

Suomen työmarkkinat ovat muuttuneet huomattavasti kymmenen viime vuoden aikana. Suomi pysyi vuoteen 1990 saakka alhaisen työttömyyden ja korkean työllisyysasteen maana. Korkeaa työllisyyttä ylläpiti 1980-luvulla julkisen sektorin työpaikkojen lisäys, kun yksityisellä sektorilla työllisyys laski 0,4 prosenttia.

Laman aikana 1990 - 1993 työttömyysaste kohosi jyrkästi toiseksi korkeimmaksi Euroopassa Espanjan jälkeen. Kun työttömyysaste oli vuonna 1990 3,5 prosenttia eli 4,2 prosenttia EU:n keskiarvon alapuolella, se kohosi 16,6 prosenttiin vuonna 1994. Sen jälkeen työttömyys on alentunut tasaisesti. Vuonna 1998 työttömyysaste oli 11,4. Maaliskuussa 1999 työttömyysaste oli prosenttiyksikön korkeampi kuin EU-maiden keskiarvo (Eurostat 1999).

Kuvio 2.1. Suomen ja EU:n työttömyysaste vuosina 1964 - 1998, prosenttia



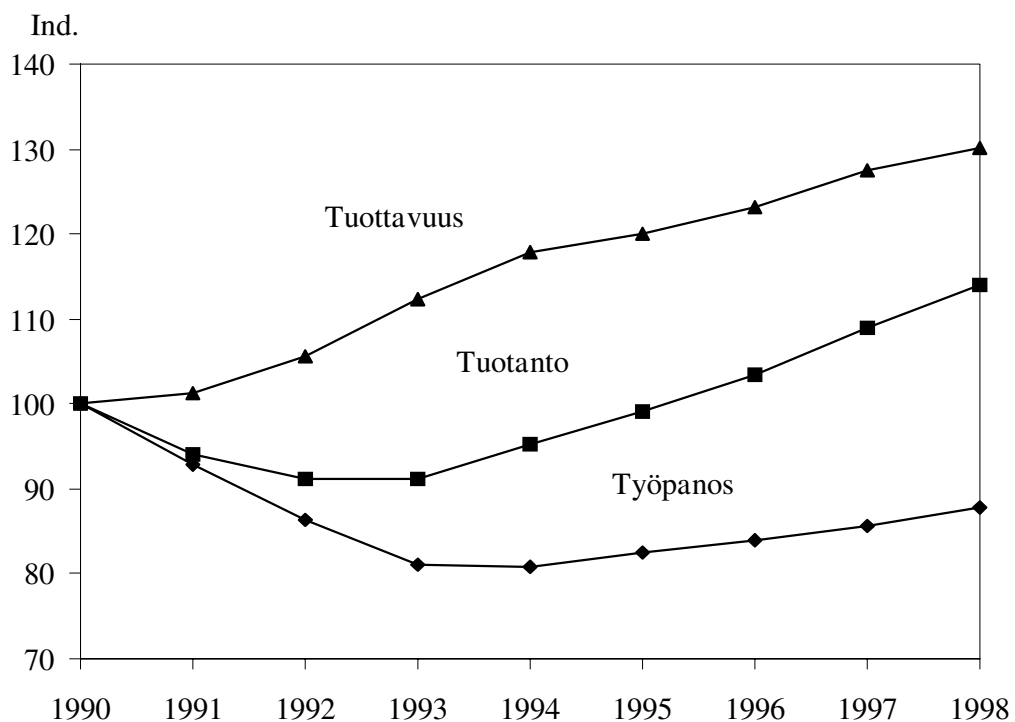
Lähde: European Commission (1998), TK (1999b).

Työllisten kokonaismäärä oli Suomessa korkeimmillaan vuonna 1989. Teollisuuden työvoima oli alkanut vähentyä jo aikaisemmin. Liikenteen ja rahoitustoiminnan työllisyys kasvoi vuoteen 1990 ja julkisten palvelujen vuoteen 1991 saakka.

Työpaikkojen määrä oli Suomessa alhaisimmillaan vuoden 1994 alussa. Neljän vuoden aikana oli menetetty 476 000 työpaikkaa (Taulukko 2.1.). Tämä oli noin 19 prosentin pudotus työllisyydessä. Voimakkaimmin lama kohdistui rakentamiseen, jossa työpaikat vähenivät puoleen. Kauppa, rahoitus ja liike-elämää palveleva toiminta supistuivat 30 prosentilla ja teollisuus neljänneksellä.

Työtunteina mitattu työpanos aleni vuoteen 1994 mennessä lähes 20 prosenttia (Kuvio 2.2.).¹ Kun tuottavuus kuitenkin nousi jatkuvasti, jäi tuotannon lasku pienemmäksi, noin yhdeksään prosenttiin. Vuosikymmenen alkupuolella tuottavuus nousi työllisyyden alentuessa, loppupuoliskolla tuotannon kasvaessa. Tuottavuuskehitys oli varsin erilainen eri toimialoilla (Liite 1). Vuosikymmenen puolivälissä tuotannon kasvu kiihtyi vientikysynnän voimistuessa. Vuosina 1993 - 1998 kansantalous kasvoi keskimäärin neljä ja puoli prosenttia vuodessa.

Kuvio 2.2. Työpanos, tuottavuus ja tuotanto, indeksi (1990)=100



Tuotanto = arvonlisäys, brutto, perushintaan, vuoden 1995 hinnoin; työpanos = tehdyt työtunnit; tuottavuus = tuotanto per työpanos.

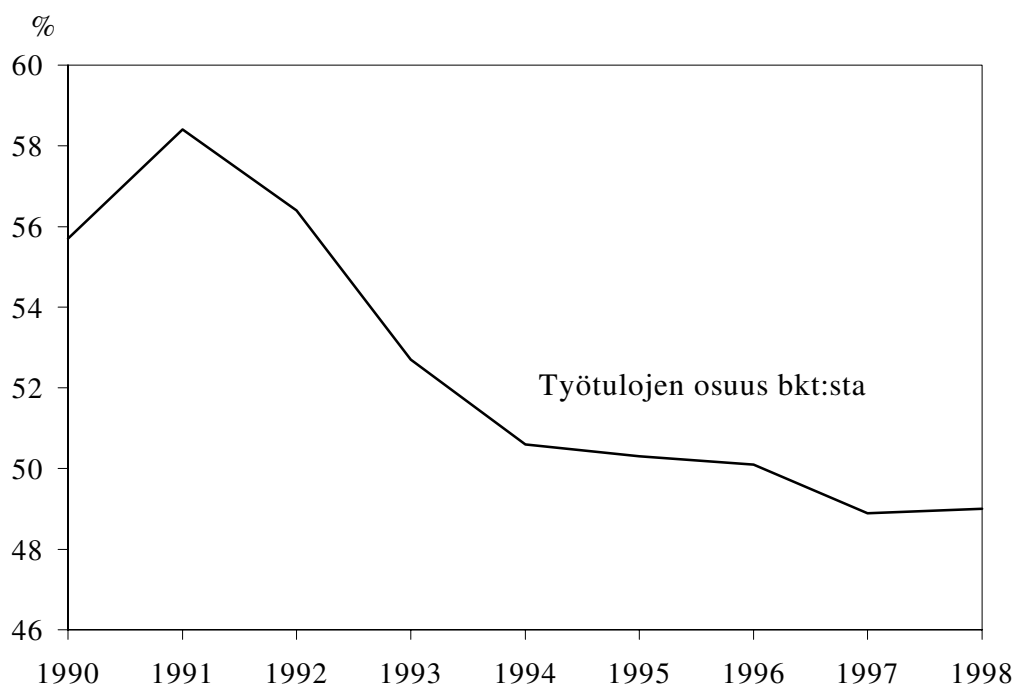
Lähde: TK (1999a).

Koko kansantalouden reaaliset työvoimakustannukset työtuntia kohti kasvoivat vuodesta 1992 lähtien hitaammin kuin tuottavuus. Sen seurauksena kansantalou-

¹ Toimialoittainen työllisyyskehitys on esitetty esim. Holm et al. (1998).

den funktionaalinen tulonjako muuttui. Työvoimakustannusten osuus bruttokansantuotteesta laski viisi prosenttiyksikköä alemmalle tasolle kuin 1970- ja 1980-luvulla keskimäärin (Kuvio 2.3.). Funktionaalisen tulonjaon muutoksen on todettu parantavan työllisyyttä, mikäli tuotannon muutos ja työvoimakustannusten muutos vaikuttavat työvoiman kysyntään suhteellisesti yhtä paljon (Holm - Romppanen 1999).

Kuvio 2.3. Työvoimakustannusten osuus bruttokansantuotteesta, prosenttia



Lähde: TK (1999a).

Työllisyys alkoi parantua vuodesta 1994 lähtien niin, että vuoden 1999 alku-kuukausiin mennessä työpaikkojen menetyksestä oli kurottu umpeen runsaat 210 000 eli noin 45 prosenttia. Teollisuudessa ja kaupassa työpaikkakasvu vastaa vajaata puolta 1990-luvun alun menetyksistä. Rakennustoiminnassa menetyksistä on pystytty korvaamaan hiukan vähemmän mutta palveluissa selvästi enemmän. Rahoituksessa ja liike-elämän palveluissa työpaikkamenetykset on suurin piirtein kokonaan korvattu. Julkisten ja kuluttajapalveluiden työpaikkamäärä on jo selvästi korkeampi kuin vuoden 1990 alussa. Maa- ja metsätalouden työpaikkojen väheneminen on jatkunut, tosin hiukan hidastuneena.

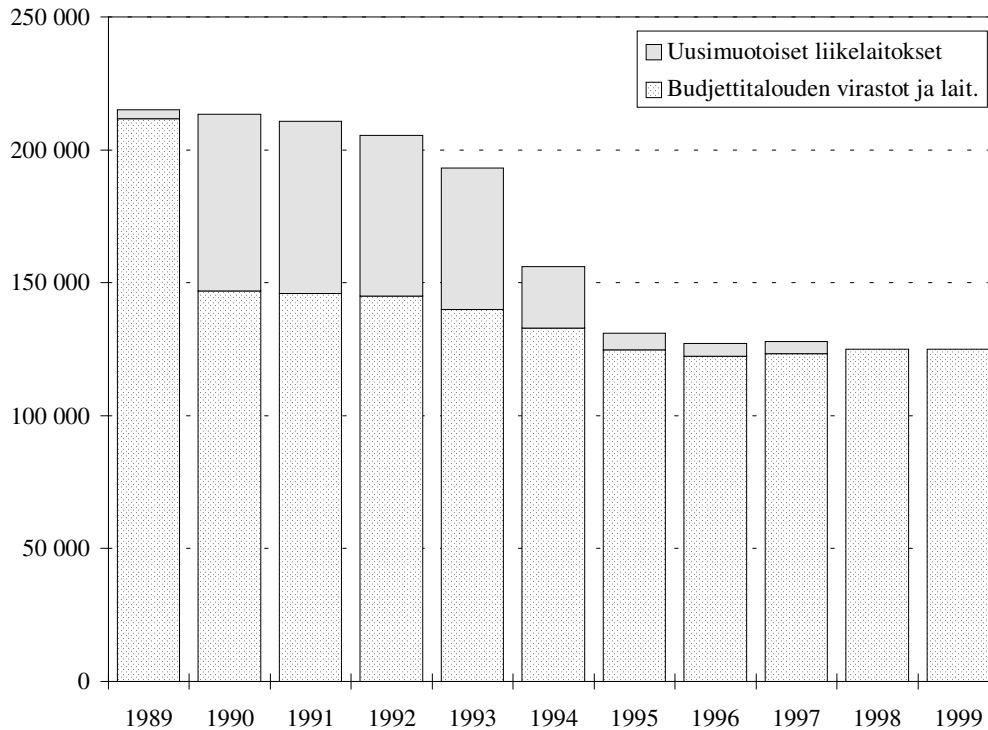
Taulukko 2.1. Työllisten määrän muutos vuoden 1990 ensimmäisestä neljänneksestä vuoden 1994 vastaavaan ja siitä vuoden 1999 ensimmäiseen neljännekseen

Toimiala	I/1990-I/1994	I/1994-I/1999
Maa- ja metsätalous	- 48 000	- 29 000
Teollisuus	- 142 000	49 000
Rakennustoiminta	- 94 000	41 000
Kauppa	-101 000	55 000
Liikenne	- 19 000	10 000
Rahoitus ym.	- 36 000	39 000
Julkiset ja muut palvelut	- 41 000	69 000
Yhteensä	- 476 000	231 000

Lähde: Holm - Romppanen (1999).

Valtion henkilöstömäärä kasvoi aina 1980-luvun loppupuolelle saakka. Sen jälkeen se on pudonnut voimakkaasti säästöpäätösten ohella aluksi valtion toimintojen liikelaitostamisen ja vuosina 1994 ja 1995 yksityistämisen seurauksena (Kuvio 2.4.). Suuren osan näin tapahtuneesta työpaikkojen vähenemisestä on kattanut valtion yhtiöiden työllisyyden lisäys.

Kuvio 2.4. Valtion budjettitalouden sekä uusimuotoisten liikelaitosten henkilöstö vuosina 1989 - 1999¹



1 Vuosilta 1998 - 1999 ei tietoa liikelaitoksista, vuoden 1999 tieto on arvio.

Lähde: VTML (1998).

Rakenteellinen työttömyys

Työmarkkinoiden rakenteelliset tekijät (neuvottelujärjestelmät, työsuhde- ja työttömyysturva ym.) aiheuttavat sen, että työvoiman kysynnän heikkeneminen ei heijastu työvoimakustannusten alenemisena ja/tai työvoiman tarjonnan supistumisena vaan työttömyyden kasvuna. Vastaavasti työvoiman kysynnän voimistuminen johtaa rakenteellisen jäykkyyden kasvaessa entistä herkemmin palkka-vaatimusten kasvuun ja inflaation kiihtymiseen, jolloin työttömyyden aleneminen pysähtyy entistä korkeammalla tasolla tuotantokapeikkoihin ja/tai nopeutuvaan rationalisointiin.

Rakenteellisen työttömyyden kehitystä voidaan kuvata työttömyystasolla, jonka alittaminen johtaa inflaation (NAIRU)² tai tuottavuuden ylittävän ansioiden nou-

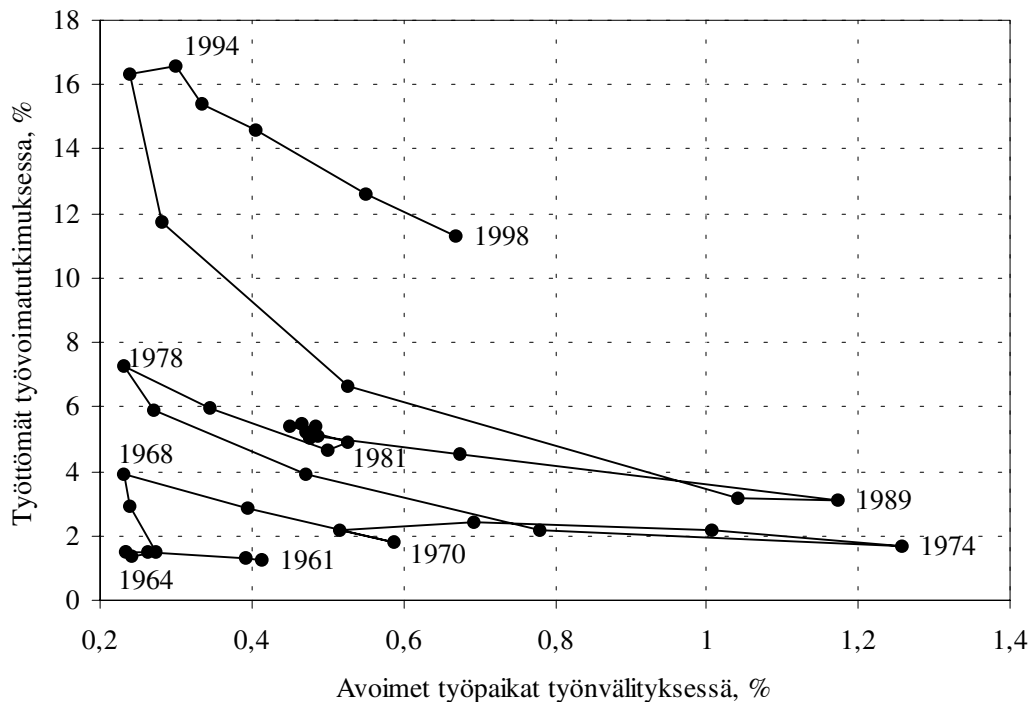
² NAIRU = non-accelerating inflation rate of unemployment.

NAWRU = non-accelerating wage rate of unemployment.

sun kiihtymiseen (NAWRU). Jälkimmäisen käsitteen avulla mitattu rakenteellinen työttömyys on OECD:n laskelmien mukaan ollut Suomessa vuonna 1996 15,5 prosenttia. Työttömyys olisi siten tuolloin ollut lähes kokonaan rakenteellista. NAIRUn avulla mitattu rakenteellinen työttömyys on OECD:n laskelmien mukaan ollut Suomessa vuonna 1994 noin 10 - 14 prosenttia eli kaksi kolmasosaa kokonaistyöttömyydestä. Jos se on alentunut samalla tavalla kuin kokonaistyöttömyys, NAIRU olisi nyt noin 7 - 8 prosenttia.

Toinen tapa arvioida rakenteellista työttömyyttä on ns. Beveridge-käyrä-analyysi. Siinä verrataan työttömyysasteen ja avoimien työpaikkojen määrän kehitystä ajassa (Kuvio 2.5.). Mikäli tiettyä työttömyysastetta vastaa aikaisempaa suurempi avoimien työpaikkojen määrä suhteessa työvoimaan, katsotaan rakenteellisen työttömyyden lisääntyneen. Käyrän selvä siirtymä origosta pois päin kertoo rakenteellisen työttömyyden kasvusta. Vaikka tähän analyysiin liittyy useita epävarmuuksia, on käyrän siirtymä pitkällä aikavälillä ollut kuitenkin selvä.

Kuvio 2.5. Avoimien työpaikkojen suhde työvoimaan ja työttömyysaste vuosina 1961 - 1998



Lähde: TM (1999).

Rakenteellista työttömyyttä kasvattivat 1990-luvun alussa tuloverotuksen ja välillisen verotuksen kiristyminen ja sosiaalivakuutusmaksujen nousu. Samoin

työttömyysturvan korvausasteen kohoaminen ja ay-liikkeen vaikutusvallan kasvu (järjestäytymisasteen nousu) on todettu työttömyyden kasvua 1990-luvulla selittäviksi tekijöiksi (Kiander - Pehkonen 1997).

Työttömyysongelman rakenteellisuudesta kertovat myös eräät työttömyyden erikoispiirteet. Pitkääikaistyöttömyys on työllisyyden kasvun myötä kääntynyt vain hitaaseen laskuun. Rakenteellisesta työttömyysongelmasta kertoo myös se, että nuorten ja koulutettujen työttömyys alenee nopeasti, mutta ammatillisesti kouluttamattomien työttömyyden kasvu on jatkunut viime aikoihin asti. Ikääntyvien (yli 50-vuotiaiden) työttömyyden kasvu pysähtyi vasta vuoden 1997 aikana. Kun pitkäaikaistyöttömien, kouluttamattomien ja ikääntyvien osuus työttömistä kasvaa, hidastuu myös työttömyyden aleneminen. (VNK 1998b)

Palkka- ja tuottavuuskehitys

Tulopoliittinen selvitystoimikunta totesi inflaatioreportissaan (1995), että kansantalouden ollessa tasapainossa työvoimakustannusten nousuvara on yhtä suuri kuin inflaatiotavoitteen ja kansantalouden keskimääräisen tuottavuuden nousun summa. Tuposeto totesi, että tätä ns. palkanormia arvioitaessa tulee ottaa huomioon taloudessa vallitsevat tasapainottomuudet, kuten esimerkiksi työttömyys.

1980-luvun alkupuolella sekä teollisuudessa että muussa yritystoiminnassa toteutettiin palkanormia. Reaaliset työvoimakustannukset nousivat tuottavuuden kasvun verran. Vuosikymmenen jälkimmäisellä puoliskolla reaalisten työvoimakustannusten nousu ylitti tuottavuuden kasvun. 1990-luvun laman alussa tuottavuuden kasvu hidastui tuotannon supistumisen seurauksena. Inflaation hidastuminen (ja tuottajahinnoilla mitattu deflaatio) johti reaalisten työvoimakustannusten nousuun. Tuottavuuden kasvu voimistui vuodesta 1992 lähtien ja vuodesta 1993 vuoteen 1995 tuottavuus kasvoi reaalisten työvoimakustannusten nousua nopeammin sekä teollisuudessa että muussa yritystoiminnassa (TN 1996).

Vuosina 1996 - 1997 yritystoiminnan tuottavuus on kasvanut reaalisia työvoimakustannuksia nopeammin. Kansantalouden tilinpidon mukaan tuottavuuden ja reaalisten työvoimakustannusten kasvun ero on ollut 2,7 prosenttiyksikköä. Ansiotasoindeksillä mitattuna ero on ollut 1,8 prosenttiyksikköä (Holm - Romppanen 1999). Tuottavuuden reaalisten työvoimakustannusten nousua nopeampi kasvu on ollut perusteltua työttömyyden puolittamistavoitteen kannalta. Tutkimustulokset osoittavat kiistatta työvoimakustannusten ja työllisyyden välisen negatiivisen riippuvaisuuden (katso esim. Honkapohja - Koskela - Uusitalo 1999).

Sopimus- ja neuvottelujärjestelmien kehitys

Työmarkkinajärjestöt pyrkivät 1990-luvun alkuvuosina palkkamaltilla myötävaikuttamaan kustannusten alentamiseen ja laman taittamiseen. Marraskuun 1991 lopulla allekirjoitetun kaksivuotisen tulopoliittisen sopimuksen ja siihen liittyneiden tarkistusneuvottelujen perusteella työ- ja virkaehtosopimuksia jatkettiin entisiin ehdoin yhtäjaksoisesti sopimuskauden alusta vuoden 1993 lokakuun loppuun. Sopimuksen osana sovittiin vuodesta 1993 käyttöön otettavasta palkansaajien työeläkemaksusta, joka vuonna 1993 oli 3 prosenttia. Jo kuukautta ennen mainitun tulopoliittisen sopimuksen allekirjoittamista oli pankinjohtaja Kalevi Sorsan johdolla yritetty saada aikaan kaksivuotista sopimusta, joka sovintoehdotuksen mukaan olisi sisältänyt mm. palkkakustannusten alentamisen, mutta sopimus kariutui marraskuun puolivälissä toteutettuun devalvaatioon. (Tuoposeto 1997)

Seuraavaa sopimuskautta koskevat neuvottelut käytiin liittotasolla, ja ne saatiin pääosin päätökseen vuoden 1993 loppuun mennessä. Sopimuskausi oli yleisimmin yksi vuosi, mutta eräillä aloilla oli myös kaksivuotisia sopimuksia. Teollisuudessa palkankorotukset olivat sopimusvuoden aikana keskimäärin 3 prosenttia; yksityisillä palvelualoilla palkkakustannukset pysyivät suunnilleen ennallaan, ja julkisella sektorilla ne alenivat. Jälkimmäiseen vaikutti pääasiassa se, että lomarahat sovittiin vaihdettavaksi vapaapäiviin. Lähes kaikilla aloilla paikallisen sopimisen laajuutta lisättiin; muun muassa työaikaa ja lomarahojen maksamista koskevista järjestelyistä voitiin sopia entistä joustavammin.

Vuodenvaihteen 1994/1995 molemmin puolin käydyt liittotason neuvottelut merkitsivät edellisinä vuosina harjoitettuun palkkamalttiin nähden selvää muutosta. Sovitut palkankorotukset vuodelle 1995 olivat teollisuudessa keskimäärin 5 prosenttia, yksityisillä palvelualoilla 3 - 6 prosenttia ja julkisessa sektorissa 2 ½ - 3 ½ prosenttia.

Syksyn 1995 talous-, työllisyys- ja työmarkkinapoliittisen sopimuksen tarkoituksena oli linjata työ- ja virkaehtosopimukset talouden reunaehtojen mukaisesti edistämään työllisyyttä. Tämän vuoksi sopimuksen palkantarkistukset pyrittiin mitoittamaan asetetun 2 prosentin inflaatiotavoitteen mukaisesti. Lisäksi sopimukseen liittyi palkansaajien tuloverotuksen keventäminen 2 mrd. markalla vuonna 1997.

Palkkoja korotettiin marraskuun 1995 alusta yleiskorotuksella, jonka suuruus oli 105 penniä tunnilta tai 180 markkaa kuukaudelta, kuitenkin vähintään 1,8 prosenttia. Lokakuun 1996 alusta palkkoja korotettiin yleiskorotuksella, jonka suuruus oli 65 penniä tunnilta tai 110 markkaa kuukaudelta, kuitenkin vähintään 1,3 prosenttia. Lisäksi sopimusalojen käytettävissä oli lokakuun 1996 alusta nais- ja matalapalkkaerä. Erä määräytyi sopimusaloittain siten, että naisten suhteellinen osuus sopimusalan kaikista palkansaajista kerrottiin luvulla 0,6 ja näin saatuun

lukuun lisättiin matalapalkkaisten (alle 54 markkaa tunnissa tai alle 9 200 markkaa kuukaudessa ansaitsevat) palkansaajien suhteellinen osuus alan kaikista palkansaajista kerrottuna luvulla 0,2. Erä voitiin käyttää liittojen sopimalla tavalla ja ne voivat siirtää erän tai osan siitä käytettäväksi paikallisesti.

Palkankorotusten kustannusvaikutus oli marraskuun 1995 alusta keskimäärin 2 prosenttia ja lokakuun 1996 alusta keskimäärin 1 $\frac{3}{4}$ prosenttia. Lokakuun 1996 lukuun sisältyneen naispalkka- ja matalapalkkaerän kustannusvaikutus vaihteli aloittain 0,0 prosentista 0,8 prosenttiin. Sopimus ei sisältänyt palkankorotuksia vuodelle 1997.

Tulopoliittisella sopimuksella vuosille 1998 - 1999 pyrittiin matalaan inflaatioon ja ostovoiman myönteiseen kehitykseen yhdistämällä kahden vuoden palkka- ja veroratkaisut. Sopimukseen liittyi palkansaajien verotuksen keventäminen 1 $\frac{1}{2}$ mrd. markalla vuonna 1998 ja 3 $\frac{1}{2}$ mrd. markalla vuonna 1999; veronkevennysten arvioitiin lisäävän palkansaajien ostovoimaa arviolta 2 prosentilla vuodessa.

Palkkoja korotettiin vuoden 1998 alusta yleiskorotuksella, jonka suuruus oli 85 penniä tunnilta tai 142 markkaa kuukaudelta, kuitenkin vähintään 1,6 prosenttia. Yleiskorotuksen lisäksi palkkoja korotettiin 0,5 prosentin suuruisella sopimusaloikohtaisella järjestelyvaralla. Samoin sopimusalojen käytössä oli nais- ja matalapalkkaerä, joka määräytyi siten, että naisten suhteellinen osuus sopimusalan kaikista palkansaajista kerrottiin luvulla 0,6 ja näin saatuun lukuun lisättiin alalla alle 55 markkaa tunnissa tai 9 300 markkaa kuukaudessa ansaitsevien palkansaajien suhteellinen osuus alan kaikista palkansaajista kerrottuna luvulla 0,2. Sekä järjestelyvara että nais- ja matalapalkkaerä voitiin käyttää liittojen sopimalla tavalla.

Vuoden 1999 alusta palkkoja korotettiin yleiskorotuksella, jonka suuruus oli 85 penniä tunnilta tai 142 markkaa kuukaudelta, kuitenkin vähintään 1,6 prosenttia.

Sopimukseen sisältyvien palkankorotusten kustannusvaikutus oli vuoden 1998 alusta keskimäärin 2,6 prosenttia; lukuun sisältyy keskimäärin 1,7 prosentin yleiskorotus, 0,5 prosentin alakohtainen järjestelyvara sekä nais- ja matalapalkkaerä, jonka kustannusvaikutus vaihteli aloittain. Vuoden 1999 alusta palkkojen yleiskorotuksen kustannusvaikutus oli keskimäärin 1,7 prosenttia. Ensimmäiseen sopimusvuoteen sisältyi myös indeksiehto, joka ei kuitenkaan lauennut.

Sopimukseen sisältyy erillinen tarkastelulauseke.³

³ Lausekkeen mukaan työmarkkinakeskusjärjestöt kokoontuvat huhti-toukokuussa 1999 tarkastelemaan kilpailukyvyyn, työllisyyden, hintojen ja ansioiden kehitystä sekä sopimuksen lähtökohtien mukaisten tavoitteiden toteutumista ja sopimaan tarvittavista toimenpiteistä. Ansiokehitystarkastelussa selvitetään, miten tasaisesti kaikkien palkansaajien ja eri sektoreiden tai sopimusalojen ansiot ovat sopimuksen palkkaukselliset tavoitteet huomioon ottaen kehittyneet sopimuskauden aikana. Selvitystyössä käytetään tar-

2.2 Julkisen talouden epätasapaino ja sopeuttaminen

Julkisten menojen bruttokansantuoteosuus on kasvanut Suomessa kuten muissakin Euroopan maissa julkisen sektorin ottaessa lisääntyvässä määrin hyvinvointitehtäviä hoidettavakseen. Julkiset menot olivat vuonna 1998 noin 53 prosenttia, mikä on noin 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuosikymmenen alussa ja noin 20 prosenttiyksikköä korkeampi kuin 1970-luvun alussa. Osuus on Suomessa kuitenkin pysynyt EU-maiden keskitason alapuolella 1990-luvun lamaan saakka. Tuotannon supistuessa julkisten menojen osuus kuitenkin ylitti EU-tason kymmenellä prosenttiyksiköllä. Viime vuosina osuus on taas alentunut ja Suomi on lähestymässä EU:n keskitasoa.

Hyvinvointipalvelujen kansantuoteosuus on vuodesta 1960 lähtien kaksinkertaistunut ja tulonsiirtojen osuus nelinkertaistunut. Viimeksi mainittua ovat kasvattaneet eläkemenojen ja muiden suhdanteista riippumattomien sosiaalisten etujen laajeneminen ja 1990-luvulla erityisesti työttömyysmenojen nousu. Myös julkisen velan korkomenojen kasvu on ollut huomattava. Julkisen kulutuksen ja investointien osuus kansantuotteesta on 1990-luvulla supistunut hieman.

Julkisten menojen rakenne on muuttunut paitsi menolajeiltaan myös sektoreittain. Tällä vuosikymmenellä erityisesti valtion ja sosiaaliturvarahastojen meno-osuudet ovat kasvaneet. Kunnallistalouden menot kasvoivat voimakkaasti 1990-luvun alussa ja niiden kansantuoteosuus nousi. Sen jälkeen menojen kasvu on pysähtynyt säästötoimenpiteiden ja laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään siirtymisen johdosta. Valtion menojen kansantuoteosuus kasvoi lähes 10 prosenttiyksikköä vuodesta 1990 vuoteen 1997. Sen jälkeen osuus on alentunut hieman. Valtio rahoittaa suuren osan kuntien ja sosiaaliturvarahastojen menoista.

Suomessa julkinen talous on ollut ylijäämäinen 1990-luvun alkuun saakka, vaikka ylijäämä välillä suhdanneluontoisesti pieneni. Tämä johtuu julkiseen sektoriin luettujen työeläkerahastojen kartuttamisesta. Kuntien talous on ollut keskimäärin tasapainossa ja valtiontalous tasapainossa tai lievästi ylijäämäinen.

Kokonaistuotannon supistuminen yhdeksällä prosentilla vuosina 1990 - 1993 johti työttömyyden jyrkkään kasvuun, mistä seurasi julkisten menojen voimakas lisäys. Tämä merkitsi julkisen talouden kääntymistä huomattavan alijäämäiseksi (Taulukko 2.2.). Verojen korotuksista huolimatta julkisten tulojen osuus kohosi

vittaessa apuna tulopoliittista selvitystoimikuntaa. Sektori- ja sopimusaloistaisten selvitysten kattavuudesta sopivat työmarkkinakeskusjärjestöt.

Jos joku tämän sopimuksen osapuolista katsoo, että ansiokehitystarkastelussa ei sen jonkin sektori- tai sopimusalan osalta ole päästy sopimuksen tarkoittamaan lopputulokseen, voi asianomainen keskusjärjestö vaatia ansiokehitystarkastelun siirtämistä tätä varten perustettavaan ratkaisulautakuntaan. Pyyntö asian siirtämisestä ratkaisulautakuntaan on tehtävä niin hyvissä ajoin, että päätös voidaan tehdä viimeistään 31.8.1999.

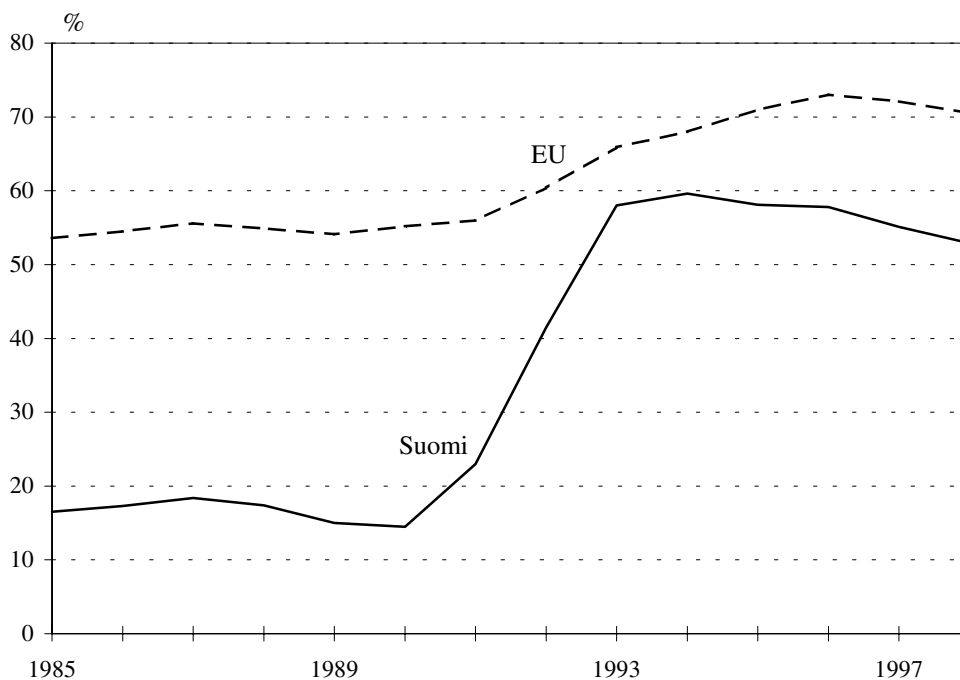
vain vajaalla kahdella prosenttiyksiköllä. Julkisen talouden alijäämä kasvoi hyvin nopeasti ja oli vuonna 1993 jo 8 prosenttia bruttokansantuotteesta. Julkisen bruttovelan suhde bruttokansantuotteeseen nelinkertaistui kolmen vuoden aikana.

Taulukko 2.2. Julkisen talouden kehitys vuosina 1990-1998, prosenttia bruttokansantuotteesta

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998**
RAHOITUSYLIJÄÄMÄ									
Julkinen sektori	5,4	-1,5	-5,9	-8,0	-6,2	-5,2	-3,6	-1,4	0,9
Valtio	1,2	-4,5	-7,6	-11,2	-11,3	-9,6	-7,3	-4,3	-2,2
Kunnat	0,1	-0,9	-0,8	0,4	1,3	0,6	0,4	0,0	0,0
Kuntien rahastojen pääomat ja varaukset	3,0	3,1	3,4	3,9	4,4	4,7	4,4
Soturahastot	4,1	3,9	2,6	2,8	3,9	3,9	3,3	2,9	3,2
- Työeläkelaitokset	4,2	4,4	3,2	3,3	3,0	3,3	3,4	3,3	3,3
BRUTTOVELKA									
Julkinen sektori (EMU)	14,5	23,0	41,5	57,0	59,6	58,1	57,9	55,4	51,9
Valtio	10,5	17,1	34,7	52,0	60,2	65,3	68,9	67,2	64,0
Kunnat	3,8	5,0	6,4	6,5	5,9	4,7	4,2	3,7	3,5
Soturahastot	0,9	1,9	2,3	2,4	1,7	1,4	1,4	1,3	1,2

Lähde: VNK (1998a).

Kuvio 2.6. Julkinen velka Suomessa ja EU:ssa,¹ prosenttia bruttokansantuotteesta



¹ EMU-kriteerien mukainen velka.

Vuodesta 1994 lähtien julkisen talouden alijäämä on supistunut. Vuonna 1997 julkisyhteisöjen rahoitusjäämä täytti talous- ja rahaliiton lähentymiskriteerin. Myönteiseen kehitykseen ovat vaikuttaneet toimintojen ja rakenteiden uudistuksien (ks. luku 3) ohella menojen säästöt ja hyvä taloudellinen kehitys, joka on vähentänyt työttömyysmenoja ja lisännyt verotuloja. Vuonna 1998 julkinen talous oli lievästi ylijäämäinen.

Julkisen talouden alijäämä on ollut ennen kaikkea valtiontalouden ongelma. Talouslaman aiheuttamien työttömyysmenojen nousun ja verotulojen alenemisen lisäksi alijäämää kasvattivat myös pankkikriisin kustannukset. Valtion velka kasvoi lähes 70 prosenttiin kansantuotteesta. Velkaantumisen seurauksena valtion korkomenot lisääntyivät. Valtion velka suhteessa bruttokansantuotteeseen kääntyi laskuun vuonna 1997.

Valtiontaloutta vuosina 1991 - 1997 tasapainottavien säästötoimenpiteiden arvioi valtiovarainministeriö vähentävän valtion menoja vuonna 1999 yhteensä 60 miljardia markkaa eli noin 8 prosenttia kansantuotteesta. Merkittävimmät säästöt ovat kohdistuneet kuntien valtionosuuksiin, työttömyysturvaan, eläkkeisiin ja valtion keskushallinnon menoihin. Menojen leikkaukset eivät ole mittavasta kokonaissummastaan huolimatta olleet järjestelmien perusteisiin kajoavia. Merkittäviä etuuksia ei ole lopetettu eikä toimintoja lakkautettu. Lähinnä on tehty muutoksia etuustasoihin ja järjestelmien yksityiskohtiin. (VM 1998a)

Kuntien alijäämäisyys on ollut varsin pieni ja niiden velkaantuneisuus on palannut vuoden 1990 tasolle. Kunnat sopeutuivat lamaan alentamalla investointeja, säästämällä henkilöstömenoista, kiristämällä verotusta ja korottamalla maksuja. Sopeutumista helpotti yhteisöveron voimakas kasvu, joka osaltaan kompensoi valtionosuusleikkauksia.

3 Julkisen sektorin ja valtion rakennemuutokset ja palkanmuodostuksen yleiset lähtökohdat

3.1 Toimintatapojen muutos

Julkinen sektori kasvoi kaikissa OECD-maissa hyvinvointivaltion rakentamisen myötä 1970- ja 1980-luvulla. Useissa maissa julkisen toiminnan laajenemista rahoitettiin velanotolla. Budjettialijäämien ja velkaantumisen rajoittamiseksi sekä verotuksen nousun hillitsemiseksi alettiin pohtia, mitä tehtäviä julkisen sektorin tulee hoitaa ja miten toiminnat tulisi järjestää.

Vastauksena julkisen sektorin ongelmiin ovat menojen leikkausten ohella olleet julkisen toiminnan uudistukset, joilla pyritään parantamaan hallinnon suorituskykyä ja siten turvaamaan kansalaisille peruspalvelujen saatavuus. Hyvin toimiva ja tehokas julkinen sektori nähdään myös kansantalouden oleelliseksi kilpailutekijäksi.

Yksi tärkeä uudistusten muoto on ollut lisääntyvä markkinaohjaus: julkisia toimintoja on organisoitu yritystoiminnan tapaan liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi. Sääntelyä on vähennetty, hallinnon rakenteita kevennetty ja julkisten palvelujen tuottamista tehostettu. Toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta mutta myös palvelujen laatua sekä kansalaisten valinnan vapautta korostetaan entistä enemmän.

Suomen julkisen sektorin uudistukset 1980-luvun lopusta 1990-luvun puoliväliin ovat seuranneet samoja linjoja kuin muiden OECD-maiden. Uudistuksien periaatteita ja tavoitteita on esitetty komiteamietinnöissä, valtioneuvoston selonteoisissa ja periaatepäätöksissä sekä hallitusohjelmissa. Laajat koko julkista hallintoa koskevat periaatepäätökset ovat seuraavat:

- Palvelevampaan hallintoon. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta 3.4.1990
- Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi 7.5.1992
- Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi 17.6.1993
- Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Valtioneuvoston periaatepäätös hallintopolitiikan suuntalinjoista 16.4.1998

Tärkeimmät uudistushankkeet ovat olleet tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus, kuntien valtionosuusuudistus, liikelaitos-yhtiöittämisuudistus sekä keskus- ja aluehallinnon uudistukset. Työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan sekä palkkausjärjestelmien uudistaminen ovat olleet kiinteä osa hallinnon kehittämistä. Viime aikoina on myös korostettu johtamisuudistuksien merkitystä tuloksellisuuden parantamisessa.

Tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus

Tulosohjauksella tarkoitetaan niitä päätöksenteko-, koordinaatio- ja sopimusprosesseja, joilla valtioneuvosto, ministeriöt sekä virastojen ja laitosten johto pyrkivät varmistamaan, että valtionhallinto kokonaisuudessaan toimii mahdollisimman tuloksellisesti (VM 1990). Tulosohjausuudistus käynnistyi vuonna 1988 kokeiluhankkeilla. Uudistus tapahtui hallinnonaloittain porrastettuna vuosina 1991 - 1995.

Tulosohjauksessa keskeisiä elementtejä ovat tulosbudjetointi ja tulossopimukset, joissa korostuu asetettujen tulostavoitteiden ja niiden edellyttämien määrärahojen yhteys.

Valtionhallinnon ylimmän tason päämäärät sisältyvät eduskunnan päättämään lainsäädäntöön. Sen ja taloudellisten tosiasioiden pohjalta valtioneuvosto asettaa hallinnonalakohtaiset määräraha-kehitykset, joihin ministeriöt sopeuttavat hallinnonalansa tulostavoitteet. Eduskunta hyväksyy talousarviossa nämä tulostavoitteet. (Tiihonen 1996)

Tulosbudjettiuudistukseen liittyi myös eri momenteille jaettujen toimintamenojen kokoaminen yhtenäiseksi toimintamomentiksi. Tulosohjausuudistukseen voidaan lukea myös nettobudjetointi, laskentatoimen ja kirjanpidon uudistaminen sekä tulosten arvioinnin ja seurannan kehittäminen.

Tulosohjausuudistuksen onnistumista on arvioitu vuonna 1995 valmistuneessa raportissa (VM 1995a). Sen yleisarvio tulosohjaukseen siirtymisestä on myönteinen, koska tulokseen ja sen seurantaan kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota, toiminnan taloudellisuus on parantunut määrärahojen käytön joustavuuden lisääntyessä, voimavarojen suuntaaminen keskeisiin tavoitteisiin on parantunut ja kustannustietoisuus on lisääntynyt.

Tulosohjausjärjestelmässä todettiin kuitenkin puutteita, joista olennaisimmat koskivat toiminnan tuloksellisuuden seuranta ja arviointia. Niiden kehittämiseksi asetettiin tulosohjaushanke, joka raportissaan (VM 1997c) painotti tuloksellisuuden tunnuslukujen kehittämisen lisäksi erityisesti arviointitutkimuksen merkitystä. Tulosohjauksen ongelmakohtiin puututaan valtioneuvoston periaatepäätöksessä 16.4.1998. Sen mukaan tulosohjausta kehitetään niin, että hallitus voi lain-

säädännön ja talousarvion rajoissa asettaa valtionhallinnolle sitovia tavoitteita. Tulosohjaukseen liitetään nykyistä toimivampi tulostavoitteiden toteutumisen seurantamenettely. Eduskunnalle annettavien kertomusten tulosinformaatiota kehitetään. Virastot velvoitetaan laatimaan tunnuslukuja ja kehittämään palauteinformaatiota. Hallitus kiinnittää huomiota tulosten vaikuttavuustietoon sekä toimintaa, palveluja ja tuloksia koskevaan arviointitietoon.

Valtionosuusuudistus

Vuonna 1993 toteutetun kuntien valtionosuusuudistuksen keskeisimpiä tavoitteita olivat kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen ja toimintojen taloudellisuuden ja tehokkuuden edistäminen. Uudistuksen perusideana oli määritellä valtionosuudet laskennallisesti kunnan asukasluvun, väestön ikärakenteen ja toiminnan määrittelyjen indikaattoreiden perusteella sen sijaan, että kunnat voisivat suoraan periä valtiolta osan kustannuksistaan, mikä oli ollut mahdollista vanhassa järjestelmässä. Jotta kunnan valtionosuus ei supistuisi liian voimakkaasti, uudistusta pehmennettiin säädöksillä, joiden avulla säilytettiin pitkälle aikaisemmat valtionosuustasot. Korkein valtionosuuksien muutos asukasta kohti vuoteen 2000 mennessä saa olla 420 markkaa. (Temmes - Kiviniemi 1997, Martikainen - Luoma 1997)

Valtionosuusuudistuksen taloudellisia vaikutuksia arvioineessa tutkimuksessa (Martikainen - Luoma 1997) todettiin, että uudistuksen seurauksena kuntien valta ja vastuu kunnallisten palvelujen resurssien käytöstä ja rahoituksesta lisääntyi huomattavasti. Koska uudistus toteutettiin keskellä lamaa, sen taloudellisia vaikutuksia on vaikea erottaa yleisen taloudellisen kehityksen vaikutuksista. Tutkimuksen mukaan on havaittavissa, että kunnallisia palveluja on kyetty tuottamaan aikaisempaa edullisemmin. Palvelurakennetta on muutettu edullisemmaksi, tuotavuus on kohonnut ja kustannukset alentuneet.

Kuntien hallintorakenteiden kehittäminen ja valtion kuntiin kohdistaman sääntelyn keventäminen alkoi 1980-luvulla ns. vapaakuntakokeilussa. Valtionosuusuudistuksen kanssa samanaikaisesti lisättiin kuntien mahdollisuuksia itse päättää, miten ne tuottavat niiden järjestämisvastuulla olevat sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelut. Monia kuntien toimintaa sääteleviä normeja purettiin ja asiakasmaksuja koskevat säännökset uudistettiin. Vuonna 1993 toteutettiin myös kunnallislain muutos, jolla pyrittiin joustavoittamaan päätöksentekoa ja hallintoa.

Uutta valtionosuusjärjestelmää pidettiin kuitenkin liian vähän tehokkuuteen kannustavana ja liian vähän järjestelmän rakenteita muuttaneena uudistuksena (SM 1999). Vuonna 1995 asetettiin valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti, jonka pohjalta toteutettiin valtionosuusuudistus vuoden 1997 alusta. Siinä oli pääpaino palvelutarvetta kuvaavien määräytymistekijöiden tarkistamisessa.

Uudessa järjestelmässä kuntien välisiä eroja lievitetään tasaamalla verotuloja, käyttökustannuksia ja pääomahankkeiden menoja.

Liikelaitosuudistus

Valtion toimintojen markkinaohjauksen tärkein muoto on ollut valtion virastojen ja laitosten liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen. Uudistusta valmisteltiin liikelaitostyöryhmässä (KOM 1983) ja liikelaitoskomiteassa (KOM 1985). Liikelaitoslaki annettiin vuonna 1988. Liikelaitosmalli luotiin avoimen kilpailun alueella toimiviin julkisiin tehtäviin ja markkinaehtoiseen liiketoimintaan. Posti- ja telelaitoksen ja Valtion rautateiden tultua vuonna 1990 uuden mallin piiriin voitiin uudistuksen keskeisen toteutuksen katsoa onnistuneen (Temmes - Kiviniemi 1997). Uusin liikelaitos on vuonna 1999 liikelaitokseksi muutettava Valtion kiinteistölaitos (VM 1998e).

Osa liikelaitoksista on myöhemmin muutettu valtionyhtiöiksi, osa edelleen yksityistetty. Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden merkityksen kasvaessa valtioneuvoston omistajapolitiikan ohjausta on katsottu tarpeelliseksi tehostaa (VM 1998c). Tavoitteena on, että valtio on aktiivinen ja vaativa omistaja, joka edellyttää riittävää tuottoa osakesijoituksilleen sekä osinkoina että omistusten arvonnousuna.

Hallinnon rakenneuudistukset

Keskushallinnon uudistamista käsitelleen komitean (KOM 1986) pääehdotukset koskivat keskusvirastojen tehtävien siirtämistä alue- ja paikallishallinnolle sekä keskusvirastojen aseman ja roolin kehittämistä suhteessa ministeriöön ja alue- ja paikallishallintoon. Komitean työtä jatkettiin hallinnon rationalisointihankkeessa (KOM 1992a).

Hallinnon rakenteiden uudistamista jatkettiin hallituksen 17.6.1993 tekemän periaatepäätöksen (VM 1993b) nojalla. Tavoitteena oli vähentää hallinnon moniportaisuutta sekä keskus- että aluehallinnossa keskusvirastoja ja väliportaita keventämällä tai niistä luopumalla. Virastojen ja laitosten kokonaislukumäärä ei kuitenkaan muuttunut niiden lakkauttamista vastaavasti. Niiden tilalle perustettiin uusia kehittämisskeskuksia, liikelaitoksia ja yhtiöitä hoitamaan aiempien virastojen viranomaistehtäviä. Uudistukset ovat kuitenkin muuttaneet hallinnonaloja tehtäväkentiltään ja ohjausominaisuuksiltaan entistä erilaisemmiksi. (Temmes - Kiviniemi 1997)

Ministeriöiden ja keskushallinnon tehtäviä ja rakennetta sekä uudistamistarpeita on sittemmin arvioitu valtiosyhteisön hallintopolitiikkahankkeen keskushallinto-

työryhmässä (VM 1997b), joka teki ehdotuksia toiminnallisten päällekkäisyyksien poistamiseksi sekä keskushallinnon keventämiseksi.

Aluehallinnon kehittäminen oli vähäistä ennen 1990-lukua, vaikka useissa komiteoissa käsiteltiinkin aluehallinnon ongelmia, muun muassa aluetason yksiköiden suurta lukumäärää ja aluejaon tarkoituksenmukaisuutta. Vuonna 1992 valtioneuvosto asetti maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon kehittämishankkeen, jossa laadittiin kaksi yhden miehen komiteamietintöä (KOM 1992b, KOM 1996).

Hallituksen periaatepäätöksen 17.6.1993 mukaan valtion aluehallintoa tuli koota yhteen ja keventää. Vuonna 1994 lääninhallituksilta siirrettiin maakuntien liitoille aluekehitystehtävät. Vuonna 1995 perustettiin kolmesta ympäristökeskusta, joihin siirrettiin lääninhallitusten kaavoitus- ja ympäristönsuojelutehtävät.

Merkittävimmät aluehallinnon uudistukset olivat lääninhallintouudistus ja viidentoista työvoima- ja elinkeinokeskusten perustaminen vuonna 1997. Läänien lukumäärä vähennettiin kahdestatoista kuuteen. Lääninhallintoon siirrettiin yksittäisiä tehtäviä valtion keskushallinnosta ja samalla tehtäviä siirrettiin lääninhallituksista paikallishallintoon. Työvoima- ja elinkeinokeskukset perustettiin elinkeinon ja työvoima-asioiden edistämistä ja koordinoimista varten. Niihin koottiin kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön aluehallintoyksiköt.

Aluehallintouudistuksen vaikutuksia on tutkittu lääninhallitusten ja työvoima- ja elinkeinokeskusten johtaville virkamiehille ja niiden ohjauksesta vastaaville keskushallinnon edustajille tehdyllä kyselyllä (Stenvall 1999). Uudistuksen katsottiin vahvistaneen lääninhallituksia, mutta henkilöstön motivaatiota vähentää epävarmuus virastonsa tulevaisuudesta. Työvoima- ja elinkeinokeskusten myönteisenä vaikutuksena pidettiin niihin kuuluvien toimialojen yhteistyön kasvua.

Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikka

Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan perustavoite on johtamisen ja toiminnan tuloksellisuuden parantaminen kilpailukykyisin palvelusuhteen ehdoin. Tämän vuosikymmenen työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan lähtökohdat on esitetty henkilöstökomitean mietinnössä (KOM 1990) ja sitä seuranneissa valtioneuvoston periaatepäätöksissä sekä valtion henkilöstöstrategiassa (1995).

Henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon kehittämistyö on kohdistunut henkilöstöhallinnon järjestelmiin, toimintatapoihin, johtamiseen ja henkilöstöön. Keskeisissä järjestelmämuutoksissa on kasvatettu virastojen omaa toimivaltaa ja vastuuta henkilöstöpolitiikasta ja parannettu työyhteisöjen toimivuutta. Lisäksi on uudistettu palvelussuhde- ja neuvottelujärjestelmää, kehitetty johtamista sekä tuettu henkilöstön osaamista, liikkuvuutta ja työmarkkinakelpoisuutta (VM 1998d).

Henkilöstövoimavarojen strategista johtamista tukemaan on kehitetty henkilöstötilinpäätös, joka sisältää tietoja henkilöstön tilasta ja kehityksestä (VM 1996a).

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä hallintopolitiikan suuntalinjoista (VM 1998c) käsitellään laajasti työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan kehittämissuuntaloja, jotka perustuvat valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkatyöryhmän työhön (VM 1997d). Keskeisenä periaatteena on turvata valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan kilpailukykyisyys, oikeudenmukaisuus ja vastuullisuus.

Henkilöstöpolitiikan tulevan kehittämistyön pohjaksi on teetetty arviointi valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan vaikuttavuudesta (Temmes ym. 1998, VM 1998b). Yksi suurimmista henkilöstöpoliittisista haasteista 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä on valtion henkilöstön ikääntyminen.

Valtion palkkausjärjestelmän uudistus

Julkisen sektorin tehokkuuden ja tuloksellisuuden parantamisen olennaisena keinona on palkkausjärjestelmän uudistus. Valtion tulospalkkauskokeilut alkoivat vuonna 1988. Valtiotyönantaja asetti omat palkkapolitiittiset tavoitteensa vuoden 1992 palkkapolitiittisessa ohjelmassa (VTML 1992). Valtiotyönantajan ja valtion pääsopijajärjestöjen yhteisistä palkkausjärjestelmien kehittämisperiaatteista sovittiin vuoden 1993 virka- ja työehtosopimuksissa. (VM 1996b)

Näiden periaatteiden mukaan valtion yleisen ja toimintayksikkökohtaisen palkkapolitiikan tavoitteena on oikeudenmukainen palkkaus kaikkien valtion palkansaajien ja palkansaajaryhmien osalta. Palkkapolitiikan tulee tukea toimintayksiköiden tuloksellista toimintaa ja johtamista aikaansaamalla ja ylläpitämällä tuottavuutta edistävät, oikeudenmukaiset ja kannustavat palkkasuhteet.

Palkkapolitiittisen ohjelman mukaan palkka voidaan porrastaa työn vaativuuden, henkilökohtaisen työsuorituksen ja työyhteisön kokonaistuloksen mukaan. Toimintayksikölle asetetun tulostavoitteen ylittäminen voidaan palkita tulospalkkiolla. Palkkapolitiikassa on myös kiinnitettävä huomiota julkisen sektorin ja muiden alojen palkkojen keskinäisiin suhteisiin.

Valtion palkkapolitiikan linjauksia esitellään myös valtioneuvoston periaatepäätöksessä hallintopolitiikan suuntalinjoista (VM 1998c). Palkkausjärjestelmää uudistetaan aiemmin esitettyjen periaatteiden mukaan.

Valtion työmarkkinalaitos ja pääsopijajärjestöt solmivat edelleen vuosina 1997 ja 1999 periaatesopimukset uusien palkkausjärjestelmien kehittämisestä, käyttöönotosta ja toteuttamisesta. Tavoitteena on, että pääosassa virastoja tehdään uusia palkkausjärjestelmiä koskevat sopimukset vuoteen 2001 mennessä. Palkkausjärjestelmien uudistamisesta on tehty virka- ja työehtosopimukset 16 virastossa

10 800 henkilön osalta (VTML:n tiedosto). Tämä edustaa noin 10:tä prosenttia valtion henkilöstöstä. Valmistelu on vireillä koko valtionhallinnossa.

Hallinnon uudistusten vaikutukset

Hallinnon uudistusten vaikutuksia koskevia tutkimustuloksia on tuotu edellä esiin uudistuksia selostettaessa. Tutkimuksia on kuitenkin toistaiseksi niin vähän, ettei niiden pohjalta voida tehdä kovin selviä johtopäätöksiä. Tutkimukset ovat myös enimmäkseen kvalitatiivisia, joten vaikutusten suuruudesta ei ole tietoa, vain suunnasta.

Temmes ja Kiviniemi (1997) ovat pyrkineet arvioimaan uudistusten taloudellisia vaikutuksia. Kvantitatiivisia tietoja on vain uudistusten vaikutuksista hallinnonalojen tulo- ja menoarvion ja henkilöstön lukumäärään. Puutteellisten laskenta- ja seurantajärjestelmien vuoksi monista kysymyksistä ei ole edes käytettävissä vaikutusten arvioinnin edellyttämiä tietoja. Tämä pitää paikkansa myös tuottavuuskehityksen osalta, vaikka se säästöpäätösten seurauksena on nähtävästi parantunut arviointijakson kuluessa.

Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan uudistuksien vaikutuksia selvitettiin valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan vaikuttavuuden arviointihankkeessa (VM 1998a). Sen tehtävänä oli muun muassa teettää arvio valtion henkilöstöstrategian osuvuudesta, työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta sekä kehittämistoimenpiteiden ja päätösten onnistuneisuudesta. Vaikuttavuusarviointi (Temmes ym. 1998) perustui haastattelututkimukseen. Tämänkin tutkimuksen tulokset osoittavat lähinnä kehityksen suuntaa, ei kvantitatiivisia muutoksia.

Hallinnon uudistusten vaikutuksia on käsitelty myös arvioinnin tilaa valtionhallinnossa käsittelevässä tutkimuksessa (Harrinvirta ym. 1998). Aineistona on kyselyjen ohella 77 viraston evaluaatioraportit. Niistä 34:ssä on arvioitu viraston toiminnan merkitystä ja 39:ssä hyötyvaikutuksia yhteiskunnalle, mutta täsmällisiä tutkimustuloksia ei juuri ole esitetty. Toiminnan tuottavuutta on arvioitu harvoin, vain 7 raportissa. Tuottavuuden kehityksestä ei Harrinvirta ym. (1998) esitä tuloksia.

Julkisen sektorin tuottavuuskehityksestä tehdyistä tutkimuksista on esitetty yhteenveto Hjerppen ja Luoman (1997) julkaisussa. Tekijät toteavat, että vaikka mitään järjestelmällistä arviointia ei olekaan tehty tuottavuuden kehityksestä, voidaan kuitenkin löytää pääasialliset kehityssuunnat. Tutkimuksen mukaan tuottavuus on parantunut merkittävästi 1990-luvulla varsinkin kunnallisissa palveluissa (Taulukko 3.1.). Tosin laman aiheuttamien säästöpäätösten vaikutuksia on vaikea erottaa julkisen hallinnon uudistusten vaikutuksista tuottavuuteen.

Taulukko 3.1. Tuottavuuden kehitys, %/v

	Vuodet	Muutos keskimäärin, %/v
Sairaalat	90-93	+5,2
Terveyskeskukset	90-94	+2,3
Vanhainkodit	91-93	+0,5
Teatterit	90-95	+3,0
Maanmittaustoimistot	91-93	+10,4
Verotoimistot	92-95	+0,9
Työvoimatoimistot	92-93	+26,9

Lähde: Hjerpe - Luoma (1997).

Tilastokeskus on tutkinut valtion ja kuntien tuottavuuden kehitystä vuosina 1994 - 1997 (Annala 1998, Niemi 1997a, 1997b, 1998). (Taulukko 3.2.) Tutkimuksissa oli vuosina 1994 - 1997 mukana noin 50 valtionhallinnon yksikköä, jotka kattoivat noin 40 prosenttia valtion työntekijäkorvauksista. Kuntien tuottavuustutkimus käsitti opetustoimen, kirjastojen ja sosiaalitoimen tuottavuuskehityksen vuosina 1994 - 1996. Nämä tehtäväryhmät kattavat 50 prosenttia kuntien käyttötalouden menoista. Aineistona on käytetty kuntien talous- ja toimintatilaston tietoja.

Vuonna 1997 kysyttiin valtion virastoilta myös, minkä tekijöiden ne katsoivat vaikuttaneen tuottavuutensa kehitykseen. Uudistusten vaikutuksesta tuottavuuteen ei tutkimusraportissa mainita suoranaisesti (Niemi 1997b), mutta se ilmenee vastauksissa lakien muutoksen ja säästö päätöksen vaikutuksina. Tutkimuksessa ei ole mainittu tietoja eri tekijöiden vaikutuksen suuruudesta tai suunnasta. Kuntia koskevassa tutkimuksessa säästö päätösten on todettu myös vaikuttaneen kuntien tuottavuuskehitykseen.

Taulukko 3.2 Valtion ja kuntien tuottavuuden kehitys

	Muutos, %/v	
	Työn tuottavuus	Kokonaistuottavuus
Valtio		
1994 - 1995	3	-0,5
1995 - 1996	6,8	0,8
1996 - 1997	0	1,9
Kunnat		
1994 - 1995		
Opetustoimi	..	-1
Kirjastot	..	-½
Sosiaalitoimi	..	-5
1995 - 1996		
Opetustoimi	..	1
Kirjastot	..	2 ½
Sosiaalitoimi	..	½

Lähteet: Annala (1998), Niemi (1997a, 1997b, 1998).

Palkkausjärjestelmän muutoksien vaikutuksista, esimerkiksi palkkojen hajonnasta virastojen tai hallinnonalojen kesken tai niiden sisällä, ei ole julkaistu tutkimuksia. Korkeamäen (1999b) tutkimuksessa on todettu palkkaerojen kasvaneen 1990-luvun alkupuoliskolla sekä yksityisellä että julkisella sektorilla, kun selittävinä tekijöinä ovat työntekijöiden koulutus ja työkokemus. Valtion palkkojen kehityksestä on kyllä käytettävissä tilastotietoja (VTML 1998).

3.2 Palkan ja tuottavuuden välinen yhteys

Taloustieteellisissä perusoppikirjoissa ns. täydellisen kilpailun markkinoilla jokaisen työntekijän palkka määräytyy hänen rajatuottavuutensa arvon perusteella. Käytännön työmarkkinoilla rajatuottavuuden arvoon perustuvaan palkkaukseen ei päästä, koska yksittäisen työntekijän työpanoksen vaikutus yrityksen markkinoilla myytäviin hyödykkeisiin ei ole kuin poikkeustapauksissa mitattavissa. Usein työntekijän vastuut ja tulostavoitteet on määritelty siten, että tavoitteiden toteutuminen palvelee välillisesti yrityksen menestymistä markkinoilla. Eri toiminnot yrityksen sisällä ovat myös usein keskenään riippuvaisia. Pelkkä teknologiaosaaminen ilman markkinointitaitoja tai päinvastoin ei useinkaan riitä yrityksen menestymiseen. Menestyminen kilpailussa vaatii molempien toimintojen hyvää osaamista ja niiden välistä yhteistyötä.

Rajatuottavuuden arvoon perustuvaa palkkausta ei voida soveltaa, koska jokaiseen työntekijän toimintoon ei ole mahdollista tai ei ainakaan järkevää määrittää hintaa ja koska yksittäisen toiminnon yhteys yrityksen menestymiseen on vaikea mitata. Yksityisellä sektorilla toimintojen hinnoittelu ja toimintojen yhteys menestymiseen markkinoilla on kuitenkin huomattavasti helpommin mitattavissa kuin julkisella sektorilla.

Julkisen sektorin tuottamilla palveluilla ei useinkaan ole kilpailullisia markkinoita, joilla hinnat määräytyvät. Julkisen sektorin yksiköt tuottavat usein monia erilaisia palveluita, joita on vaikea yhteismitallistaa.

Julkisen sektorin toimintojen tehostamista on viime vuosien aikana lähdetty toteuttamaan tulosohjaus- ja tulosjohtamis uudistusten sekä palkkajärjestelmän uudistusten kautta. Pelkistetysti voitaneen todeta, että tulosohjaus- ja tulosjohtamis uudistuksen tavoitteena on määritellä julkisen sektorin yksiköiden painopistetehtävät ja siten yksiköiden tavoitteet. Palkkausjärjestelmän uudistuksella pyritään luomaan mekanismeja, joiden avulla niitä työntekijöitä, jotka keskimääräistä enemmän edesauttavat tulostavoitteiden saavuttamista, voidaan keskimääräistä enemmän palkita.

Tulosohjaus uudistuksessa on luovuttu siitä yksityiskohtaisesta resurssiohjauksesta, jossa ministeriö ohjasi alaisiaan virastoja budjetin momenttien, alomomenttien ja käyttösuunnitelmien avulla. Tulosohjaus koostuu tulostavoitteiden asettamisesta, tulossopimusten solmimisesta sekä tulosten seurannasta ja arvioinnista. Uudessa palkkausjärjestelmässä palkkaukset porrastetaan työn vaativuuden perusteella. Työstä maksettava palkkaus riippuu myös työntekijän työsuorituksesta ja pätevyydestä. Toimintayksikölle asetetun tulostavoitteen ylittämisestä voidaan palkita erikseen maksettavalla tulospalkkiolla. Palkkapolitiikan toteuttamisessa on pyrittävä ottamaan huomioon palkkauksen oikea taso suhteessa yleisiin työmarkkinoihin eri aloilla ja paikkakunnilla ja yleisiin palkkausperusteisiin (VTML 1994).

Vaikka tulosohjauksessa ja palkkajärjestelmän uudistuksessa on viety julkista sektoria oikeaan suuntaan toimintojen tehostamisen näkökulmasta, tuottavuuden ja palkan välinen yhteys on heikompi kuin yksityisellä sektorilla. Markkinoiden globalisoituminen ja kilpailun kiristyminen yksityisellä sektorilla johtaa ydintoimintojen korostumiseen yritysten strategioissa. Tämä on johtanut erilaisten tukitoimenpiteiden ulkoistamiseen. Tämä lisää sekä ydinalueilla olevien työntekijöiden että ulkoistetuissa toimintayksiköissä olevien työntekijöiden palkan ja työn tuottavuuden välistä riippuvaisuutta. Vaikka julkisessa sektorissa tuottavuuden ja palkan välinen yhteys on lisääntynyt, sen kehitys julkisella sektorilla on hitaampaa kuin yksityisellä sektorilla.

Suomen EMU-jäsenyyden myötä yksityisellä sektorilla on enenevässä määrin alettu käyttää tulospalkkausta myös suhdanteista aiheutuvan tulovaihtelun tasaamiseen (ks. luku 4). Tämä vaikeuttaa valtion uudessa palkkausjärjestelmässä mainitun yleisiin työmarkkinoihin suhteutettavan oikean tason määrittämistä.

4 EU- ja EMU-jäsenyyden tuomat toimintaympäristön muutokset

4.1 Työmarkkinasopimusjärjestelmät

EU-alueen 'sosiaalisen markkinatalouden' eduksi katsotaan, että se yhdistää markkinatalouden ja sosiaalisen vastuun. Kuitenkin korostetaan sitä, että ilman paikallisen sopimusjärjestelmän kehittämistä ja työmarkkinoiden rakenteellisten esteiden poistamista EU-maiden on vaikea menestyä kansainvälisessä kilpailussa (Jacobi 1994).

Pohjoismainen työmarkkinasopimusjärjestelmä eroaa useiden muiden Euroopan maiden sopimusjärjestelmästä. Pohjoismaille tunnusomaisia piirteitä ovat olleet keskitetty sopimusjärjestelmä sekä ammattiyhdistysliikkeen keskeinen asema yhteiskunnassa, korkeat järjestäytymisasteet ja työsopimusten laaja kattavuus (Taulukko 4.1.). Pohjoismaissa myös työnantajat ovat olleet järjestäytyneitä ja neuvotteluosapuolena keskittyneitä. Työntekijöiden järjestäytymisaste on ollut 20 vuoden ajan selvästi korkeampi verrattuna useimpiin manner-Euroopan maihin, USA:han ja Japaniin. Ruotsissa ja Suomessa ammatillinen järjestäytyminen on jatkanut kasvuaan vielä 1990-luvullakin.

Järjestäytymisasteiden kasvun Suomessa on osaltaan katsottu selittyvän julkisen sektorin työntekijöiden ja naisten järjestäytymisen kasvulla. Nämä rakennetekijät eivät kuitenkaan yksin anna selitystä järjestäytymisasteiden eroille ja muutoksille EU-maissa. Järjestäytymisasteiden eroja selittävätkin lisäksi mm. elinkeinorakenteet, kuten pienyritysten osuus, työllisyyskehitys, ulkomainen omistus ja kansainvälinen kilpailu sekä harjoitettu talouspolitiikka (Allén 1997).

Työehtosopimusten kattavuus (union coverage) on useissa EU-maissa varsin laaja riippumatta järjestäytymisasteesta (Taulukko 4.1.). EU-maissa keskimäärin kaksi kolmasosaa on jonkun kollektiivisen työehtosopimuksen piirissä. Tarkasteluajanjaksolla ei EU-maissa ole työehtosopimusten kattavuudessa tapahtunut merkittävää muutosta Isoa-Britanniaa lukuun ottamatta. Sitä vastoin EU:n ulkopuolisissa maissa, USA:ssa ja Uudessa-Seelannissa, työehtosopimusten kattavuus on vähäistä. Näissä maissa on työehtosopimusten kattavuus työmarkkinoilla vähentynyt entisestään 1990-luvulle tultaessa. Työnantajat ovat järjestäytyneimpiä pienissä keskitetyn sopimusjärjestelmän maissa, Suomessa, Ruotsissa ja Itävallassa sekä Saksassa. Näissä maissa myös julkinen sektori on työnantajana hyvin järjestäytynyt.

Taulukko 4.1. Työntekijöiden järjestäytymisaste ja työehtosopimusten kattavuus

	Työntekijöiden järjestäytymisaste, % työvoimasta				Työsopimusten kattavuus, % työntekijöistä			
	1980	1990	1994	sijoitus v. 94 ¹⁾	1980	1990	1994	sijoitus v. 94 ¹⁾
Tanska	76	71	76	3	(69) ⁴⁾	69	69	13
Suomi	70	72	81	2	95	95	95	2
Saksa	36	33	29	13	91	90	92	4
Alankomaat	35	26	26	15	76	71	81	8
Uusi-Seelanti	56	45	30	12	(67)	67	31	17
Ruotsi	80	83	91	1	(86)	86	89	6
USA	22	16	16	18	26	18	18	19
Irlanti	57	50	-	-	-	-	-	-
Iso-Britannia	50	39	34	10	70	47	47	15
EU-keskiarvo ²⁾	50	43	44			87	82	
OECD-keskiarvo ³⁾	46	40	40			70	68	

1) Asetettaessa 19 OECD-maata järjestykseen, 2) 12 EU-jäsenmaan keskiarvo (poissa Kreikka, Irlanti ja Luxemburg), 3) 19 OECD-maan keskiarvo, 4) Ei tietoa vuodelta 1980, jolloin on käytetty vuoden 1990 tietoa.

Lähde: OECD (1994, 1997).

Palkanmuodostuksen institutionaaliset puitteet vaihtelevat suuresti eri maissa. Useat keskittymisastetta ja makrotaloudellista suorituskykyä koskevat tutkimukset (Calmfors - Driffil 1988, Rowthorn 1992) luokittelevat neuvottelujärjestelmiä niiden hierarkisuuden mukaan, jolloin keskeistä on se, mitkä ovat sopijaosapuolet ja sopimisen taso. Yleensä erotetaan kolme tasoa: 1) kansallinen taso ja keskusjärjestöt tai kolmikanta, 2) toimiala- ja ammattiliitot ja 3) yksittäiset työnantajat ja työntekijöiden yhteenliittymät tai yksittäiset työntekijät (Taulukko 4.2.).

Pohjoismaat luokitellaan yleensä keskitettyjen sopimusjärjestelmien maihin, kun taas Pohjois-Amerikka ja Japani ovat esimerkkejä hajautetun sopimusjärjestelmän maista. Ruotsissa ja EU:n ulkopuolisista maista Uudessa-Seelannissa näyttää trendinä olleen siirtyminen kohti hajautetumpaa sopimusjärjestelmää.

Taulukko 4.2. Työsopimusten keskittyneisyyden aste ja koordinaatio

	Keskittyneisyyden aste ¹⁾				Koordinaatio ²⁾			
	1980	1990	1994	Sijoitus v. 94	1980	1990	1994	Sijoitus v. 94
Tanska	2+	2	2	5	2.5	2+	2+	6
Suomi	2.5	2+	2+	1	2+	2+	2+	6
Saksa	2	2	2	5	3	3	3	1
Alankomaat	2	2	2	5	2	2	2	9
Uusi-Seelanti	2	1.5	1	16	1.5	1	1	16
Ruotsi	3	2+	2	5	2.5	2+	2	9
USA	1	1	1	16	1	1	1	16
Irlanti ³⁾	-	-	-	-	-	-	-	-
Japani	1	1	1	16	3	3	3	1

1) 3 = keskitetty taso, 2 = liittotaso ja 1 = paikallinen taso. 2) OECD:n arvio useista lähteistä. Mitä suurempi luku, sitä suurempi koordinaatio. Koordinaatio sisältää sekä ammattiliittojen että työnantajajärjestöjen (sisäisen) yhteistoiminnan. Arviot koordinaatiosta on muodostettu Visserin (1990) arviosta ammattiliittojen yhteistoiminnasta, Calmforsin ja Driffillin (1988) keskittyneisyyttä kuvaavasta indeksistä sekä OECD:n keräämistä tiedoista työnantajajärjestöistä (OECD, 1997). 3) ei OECD:n tietoa.

Lähde: OECD (1997).

Työmarkkinajärjestelmiä koskevassa tutkimuksessa on pyritty myös tarkastelemaan sopijaosapuolten välistä yhteistoimintaa (koordinaatio) sopimusmenettelyssä (Taulukko 4.2.). OECD:n mukaan esimerkiksi Suomessa keskitetty sopimusjärjestelmä yhdistyy osapuolten väliseen yhteistoimintaan, ja sopimusjärjestelmän painopisteen siirtyminen kohti liittotasoa saattaa vähentää osapuolten välistä yhteistoimintaa, kuten Ruotsissa. Toisaalta myös liittotason sopimusjärjestelmä (Saksa) ja aivan hajautettukin sopimusjärjestelmä (Japani) voi olla hyvin koordinoitu.⁴

Julkisen sektorin sopimusjärjestelmien keskittyneisyyttä tai hajautuneisuutta on selvitetty OECD:ssä (PUMA 1997). Monet OECD-maat ovat uudistaneet julkisen sektorin sopimusjärjestelmiä 1990-luvulla tehostaakseen toimintaa ja rajoittaakseen julkisen sektorin menoja. Budjetti- ja nimitysvaltaa on siirretty alemmille tasoille ja otettu käyttöön tulokseen sidottuja palkkausmuotoja. Uudistettujen järjestelmien hajautuneisuuden aste vaihtelee eri maissa ulottuen Yhdysvalloista, jossa liittovaltiotasolla palkkaneuvotteluja ei käydä ollenkaan, poikkeuksena postilaitos, Isoon-Britanniaan ja Uuteen Seelantiin, joissa neuvotteluja käydään työpaikkatasolla.

⁴ Perinteinen neuvottelujärjestelmien kolmijaottelu lähtee siitä että palkoista sovitaan ainoastaan yhdellä tasolla; joko yritys-, liitto- tai keskusjärjestötasolla. Se ei huomioi sitä, että esimerkiksi keskitetty järjestelmä itse asiassa pitää sisällään moniportaisen järjestelmän (Calmfors 1993).

Jotta eri maiden erilaisia julkisen sektorin palkkausjärjestelmiä voitaisiin verrata ja käyttää tutkittaessa niiden vaikutusta palkanmuodostukseen, OECD:n selvityksessä muodostetaan hajautuneisuusindeksi, joka koostuu neljästä tekijästä: neuvottelutaso, budjetin tason määrittely, vuosittaisen palkkasumman jousto keskuhallinnon tasolla ja ryhmä- tai tehtäväkohtaiset joustot. Indeksillä muodostettiin sekä uudistusta edeltävälle että sen jälkeiselle ajalle (Taulukko 4.3.).

Taulukko 4.3. Julkisen sektorin neuvottelujärjestelmän hajautuneisuusindeksi¹

Maa	Muutosvuosi	Indeksi	
		Ennen muutosta	Muutoksen jälkeen
Australia	1993	11,8	12,8
Itävalta	1994	6	7
Kanada	1994	10,4	12,8
Tanska	1992	7	8
Suomi	1992	8	14
Ranska	1990	6	7
Saksa	-	6	-
Irlanti	1991	10	11
Italia	-	7	-
Alankomaat	1993	7	11
Uusi Seelanti	1991	15	16
Espanja	-	7	-
Ruotsi	1990	8	15
Iso-Britannia	1993	8,9	12,4
Yhdysvallat	1993	9,2	9,5

1 Mitä suurempi hajautuneisuuden aste, sitä korkeampi pistemäärä.

Taulukko osoittaa selvästi 1990-luvun alun kehityksen olleen hajautettuun suuntaan. Keskimääräistä enemmän julkisen sektorin palkanmuodostus on hajautunut Suomessa ja Ruotsissa. Suomessa vuosien 1995 ja 1997 keskitetyt tulopoliittiset sopimukset ovat vieneet myös julkisen sektorin palkanmuodostusta takaisin keskitetympään suuntaan.

Sopimusjärjestelmän hajautuneisuuden asteen vaikutuksesta julkisen sektorin palkkasumman muutokseen todettiin, että niissä maissa, joissa oli hajautuneempi järjestelmä, palkkasumman nousu oli, eräin poikkeuksin, pienempi kuin keskittyneemmän järjestelmän maissa. Muutamissa maissa palkkasumma jopa aleni, Suomessa ja Ruotsissa eniten. Tuloksia tarkastellessa on muistettava, että havaintojen määrä oli pieni. Myöskin muut tekijät kuin sopimusjärjestelmän muutos ovat vaikuttaneet palkkasumman muutokseen, erityisesti tehtävien siirtäminen julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille ja sen myötä tapahtunut työvoiman vä-

heneminen, työllisyystilanne, ammattiliittojen voima tai yksityisen ja julkisen sektorin palkkaerot.

Taulukko 4.4. Työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmien sopimustasot 1980-luvun alusta 1990-luvun puoliväliin EU-maissa. (1 = yritystaso, 2 = liitto- tai toimialataso ja 3 = keskusjärjestötaso)

Jäsenmaa	Sopimustasot	Tärkein sopimustaso ja arvioitu muutoksen suunta
Itävalta	2,3	2-> 3,1
Belgia	1,2,3	2
Tanska*	1,2	2
Suomi	1,2,3	3 -> 2/1
Ranska	1,2,3	2
Saksa	1,2	2
Irlanti*	1,2,3	3,1
Italia*	1,2,3	2,1
Alankomaat	1,2,3	2
Espanja	1,2,3	2/3 -> 2
Ruotsi	1,2,3	3 -> 2
Iso-Britannia	1,2	2 -> 1

Arvioitua muutoksen suuntaa on merkitty nuolella. Tähdellä merkityt ovat Allénin (1997) arvioita.

Lähde: Allén (1997).

Taulukossa 4.4. on kuvattu työmarkkinasopimusjärjestelmiä Euroopan maissa ja esitetty tärkeimmät sopimustasot. Samalla on esitetty arvio siitä, mihin suuntaan kehitys on kulkenut 1980-luvun alusta 1990-luvun puoliväliin. Yleisenä trendinä neuvottelujärjestelmien kehityksessä näyttää olleen sopimisen siirtyminen entistä enemmän joko liittotasolle tai yritystasolle.

Usean tason neuvottelujärjestelmissä alemman portaan neuvotteluja saattavat rajoittaa ylemmän tason sopimukset. Näin on esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa, joissa paikallista ja yritysکوhtaista sopimista rajoittaa työmarkkinaosapuolten keskusjärjestö- tai liittotasoinen sopiminen. Siinä on määritetty puitteet sille, mistä ja miten saa poiketa liittojen tekemistä sopimuksista. Muissa Euroopan maissa ei ole yhtä selkeästi määritetty eri tasojen keskinäisiä valtasuhteita työehtosopimuksissa. Esimerkiksi Saksassa paikallinen ja yritysکوhtainen sopiminen perustuu lakiin, jossa määritellään paikallisesti ja yritysکوhtaisesti sovittavat asiat. Muistakin asioista voidaan sopia paikallisesti tai yritysکوhtaisesti, joskaan laki ei siihen velvoita (Allén 1996).

Suomessa nimellispalkkojen kehitys on ollut 1990-luvulla maltillista. Etenkin taloudellisten kriisien yhteydessä ovat keskitetyt maltilliset tuloratkaisut näytel-

leet tärkeitä roolia talouden tilan kohentamisessa. Suomessa on 1990-luvulla tehty kolme erittäin kattavaa keskitettyä tuloratkaisua: vuosille 1992 - 1993, 1996 - 1997 ja 1998 - 1999. Nämä ratkaisut sisälsivät myös paikallisen sopimisen elementtejä.

Pohjoismaissa osana talouspolitiikkaa harjoitettu kolmikantayhteistyö liittyy läheisesti nk. korporatismiin, jolla ymmärretään sitä, että palkkaratkaisujen vaikutuksesta koko talouteen voidaan keskustella ja päättää laajasti keskusjärjestöjen ja hallituksen kesken. Usein palkkasopimiseen liitetään myös sosiaaliturvaa ja verotusta koskevia kysymyksiä, joilla valtiovalta pyrkii edesauttamaan maltillisen nimellispalkkakehityksen aikaansaamista.

Taulukossa 4.5. on esitetty korporatismiin aste erilaisilla tavoilla mitattuna.⁵ Nämä mittarit antavat melko yhtenäisen kuvan korporatismiin asteesta eri OECD-maissa. Korporatistisimpia maita ovat Itävallan ohella Pohjoismaat, joskin Suomi voitaisiin joidenkin indeksien mukaan luokitella myös vähemmän korporatististen manner-Euroopan maiden ryhmään.

Vähiten korporatististen maiden kohdalla eri indeksien antama kuva on epäyhtenäisempi. Varsinkin Japanin kohdalla indeksien hajonta on suurta. Tämä voi selittyä sillä, että koordinointi ja yhteistyö voi olla voimakasta myös täysin hajautetuissa järjestelmissä. Tällainen 'epävirallinen yhteistyö' on yksi saksalaisen ja japanilaisen sopimusjärjestelmän piirre (Soskice 1990).

Miten sitten EU-jäsenyys vaikuttaa jäsenmaiden työmarkkinasopimusjärjestelmiin? EU-jäsenyys ei edellytä muutoksia itse sopimusjärjestelmään. Rooman sopimus ei puutu jäsenmaiden noudattamaan sopimustoimintaan, vaan jäsenmaat saavat itse valita sopimustoiminnan järjestämisen ja kehittämisen. Myöskään sitoutuminen EU:n lainsäädäntöön ei aiheuta merkittäviä muutoksia varsinaiseen työelämään koskevaan lainsäädäntöön (Bruun 1994).

⁵ Yleensä viitataan Calmforsin ja Driffilin luokitteluun, koska tämä indeksi paitsi kuvaa työmarkkinasopimusjärjestelmän keskittyneisyyden astetta, myös ottaa huomioon osapuolien välisen yhteistyön neuvotteluissa. Siten neuvottelujen taso ei ole ainoa ratkaiseva tekijä vaan osapuolten koordinaatio on yhtä tärkeä tekijä.

Taulukko 4.5. Korporatismi-luokitteluja OECD-maista

	Calmfors-Driffil	Schmitter	Cameron	Alvarez	Bruno-Sachs
Kanada	1	4	4	3	2
USA	2	5	3	4	1
Japani	4	-	1	1	8
Italia	5	1	5	5	4
UK	6	2	8	9	6
Ranska	7	3	2	2	5
Uusi-Seelanti	9	-	-	-	7
Belgia	10	8	13	10	9
Alankomaat	11	9	10	8	15
Saksa	12	7	9	6	16
Suomi	13	10	12	11	10
Tanska	14	11	11	12	11
Ruotsi	15	12	16	15	13
Norja	16	13	15	14	14
Itävalta	17	14	14	13	17

Lähde: Summers - Gruber - Vergara (1993).

Keskusjärjestöillä on tärkeä rooli EU-jäsenmaiden ammattiyhdistysliikkeen yhteistyössä EU:n tasolla. Työmarkkinasopimusmallin tulevaisuus riippuu myös siitä, kuinka hyvin kansalliset etujärjestöt pystyvät kehittämään yhteistyötä EU:n alueella (Kauppinen 1994).

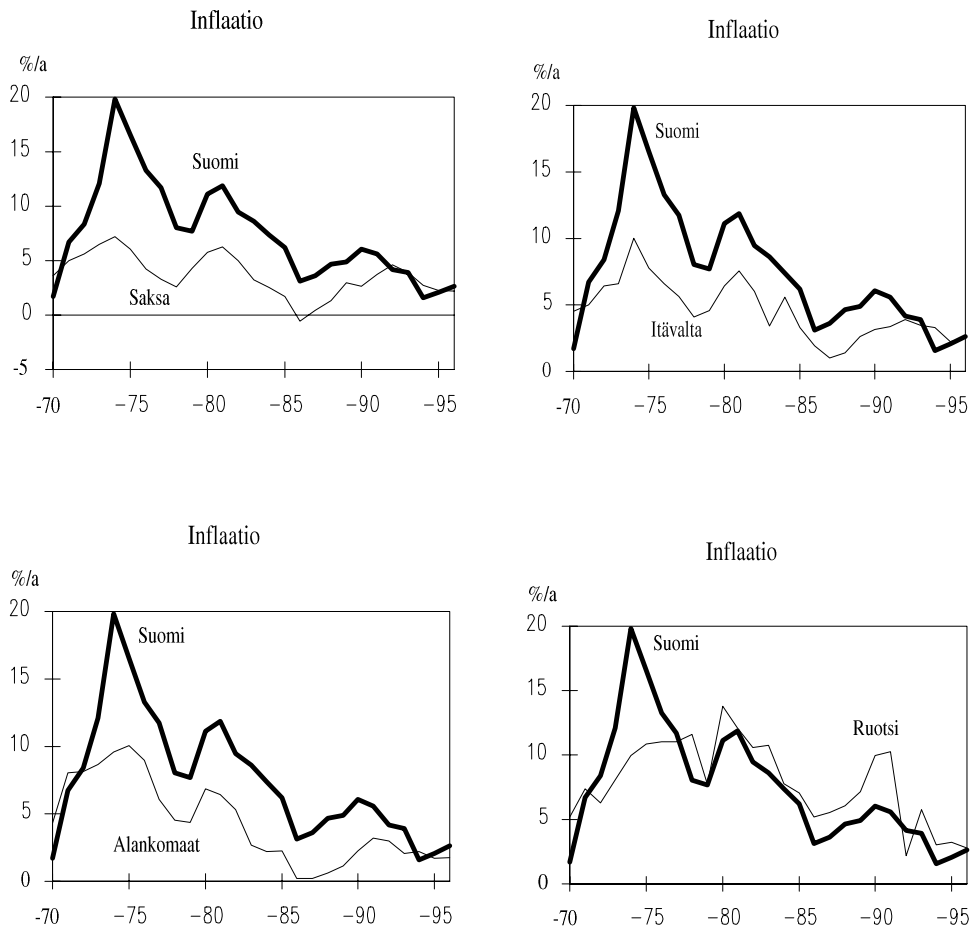
4.2 Matala inflaatio ja kilpailun lisääntyminen

EU:hun liittymisen vaikutukset työmarkkinasopimusjärjestelmiin kanavoituvat taloudellisten tekijöiden kautta. Kilpailun lisääntyminen ja valuuttakurssipolitiikan puuttuminen pakottavat sopeutumaan matalaan inflaatioon ja yritysten erityispiirteiden huomioonottamiseen työmarkkinasopimuksissa. Devalvointimahdollisuuden ja valuutan kellutuksen poistuessa tulee työmarkkinoiden pystyä sopeutumaan myös talouden mahdollisesti kohtaamiin ulkoisiin häiriöihin.

Inflaation ja devalvaatioiden toisiaan vahvistava kehitys on ollut erityisesti pohjoismainen ilmiö (Kuvio 4.1.). EMU tuo pysyvän muutoksen tässä suhteessa; se pakottaa sopeutumaan matalaan inflaatioon. Korkean inflaatiohistorian maiden, Suomen ja Ruotsin, onkin tärkeä sisäistää Saksasta peräisin oleva Euroopan keskuspankin matala inflaatiovaatimus.

Jos matalaan inflaatioon ei sopeuduta, on seurauksena yritysten kilpailukyvn menetyt. Koska EMU-oloissa ei valuutan ulkoista arvoa muuttamalla voida enää palauttaa kilpailukykyä, on kilpailijamaita nopeammasta inflaatiosta seurauksena työllisyyden heikkeneminen.

Kuvio 4.1. Yleisen hintatason kehitys Suomessa verrattuna Saksaan, Itävaltaan, Alankomaihin ja Ruotsiin vuosina 1970-1995, prosenttia/vuosi



Lähde: VATT.

Työmarkkinasopimusjärjestelmien keskittyneisyyttä koskevien tutkimusten (Calmfors - Driffil 1988) mukaan reaali-palkkojen hillitty nousu ja vakaa hintakehitys ja näin suotuisa työllisyyskehitys voidaan parhaiten aikaansaada joko keskitetyissä tai yritystasolle hajautetuissa neuvotteluissa. Tutkimuksissa, joissa perinteiseen Calmfors-Driffil-malliin on lisätty EMU-olosuhteita vastaavia oletuksia pienten ja suurten jäsenmaiden erisuuruisista ammattiliitoista sektoreittain

(Rowthorn 1992) sekä maittain (Danthine - Hunt 1994), on saatu perinteistä mallia tukevia tuloksia täysin hajautetun ja keskitetyn sopimusjärjestelmän eduista reaali-palkkojen ja työllisyyden kannalta.

Talouden avautuminen, kilpailun lisääntyminen ja sopeutuminen inflaatiokuriin korostavat puolestaan yritystason ja liittokohtaisen järjestelmän merkitystä (Calmfors 1993).⁶ Yritystason erityispiirteiden huomioon ottaminen, jota keskitetyssä järjestelmässä on vaikea tehdä, korostuu. Kilpailun kiristyessä yritykset eivät voi siirtää kustannuksia tuotteidensa hintoihin, vaan joutuvat sopeutumaan palkankorotuksiin työvoimaa vähentämällä. Liittotasolla työllisyydestä huolta kantavien liittojen ei kannata vaatia kilpailukykyä heikentäviä palkankorotuksia. Calmforsin mukaan talouden avautuminen johtaa eri tasojen tavoitteenasetteluiden lähentymiseen.

EMU:n mukanaan tuoman matalan inflaatiovaatimuksen kannalta tärkeää on se, millä ja kuinka monella tasolla palkkaneuvotteluja todellisuudessa käydään (ks. Taulukko 4.4.). Perinteinen neuvottelujärjestelmien kolmijaottelu lähtee siitä, että palkoista sovitaan ainoastaan yhdellä tasolla, joko yritys-, liitto- tai keskusjärjestötasolla. Se ei huomioi sitä, että keskitetty järjestelmä itse asiassa pitää sisällään moniportaisen järjestelmän. Keskitettyihin sopimuksiin on Pohjoismaissa aina sisällytetty liitto- ja yritystason neuvottelut liukumineen. Tämä muodostaa ongelman inflaatiotavoitteen kannalta, sillä mitä useammassa portaassa neuvotellaan, sitä vaikeampi on saavuttaa matala inflaatio.

Viimeisimpien Suomea koskevien tutkimusten mukaan palkkaliukumien painaminen alle kahden prosenttiyksikön voi olla EMU-oloissa vaikea toteuttaa (Vartiainen 1996). Siksi parin prosentin inflaation salliminen olisi Vartiaisen mukaan toivottavaa.

Lisäongelman matalan inflaatiovaatimuksen kannalta muodostaa julkisen sektorin palkanmuodostus. Tämän tutkiminen on ollut laiminlyöty teema sopimusjärjestelmien keskittyneisyyttä koskevassa tutkimuksessa (Calmfors 1993). Koska julkinen sektori on suurimmaksi osaksi suljettu kilpailulta, ei argumentti kilpailun aiheuttamasta palkkahillinnästä päde julkisella sektorilla, sillä nopeasta inflaatiosta ei ole julkiselle sektorille samanlaista konkreettista uhkaa työllisyyden vähentymisen kautta kun avoimelle sektorille.

Myös nk. palkka-palkka-linkkien olemassaolo saattaa olla haitallista EMU-oloissa sekä matalan inflaation että häiriöihin sopeutumisen kannalta. Palkka-palkka-linkkeillä tarkoitetaan sitä, että toimialojen tai sektoreiden palkanmuodos-

⁶ Alkuperäisessä Calmfors - Driffil (1988) mallissa oletettiin suljettu talous.

tus ei ole itsenäistä, vaan siihen vaikuttaa toimialan oman tilanteen ohella jonkin toisen tai joidenkin muiden toimialojen palkkakehitys.⁷

Saattaisi olla järkevää pyrkiä yhdistämään eri neuvottelujärjestelmiä poimimalla yhteen eri järjestelmien edut ja välttää niiden heikkoudet. Kansantalouden kehityksen huomioivaa keskitettyä neuvottelujärjestelmää onkin esitetty täydennettäväksi paikallisella sopimisella yritystason joustojen aikaansaamiseksi. Tällöin puhutaan kaksivaiheisesta neuvottelujärjestelmästä, jossa ensiksi keskusjärjestötasolla neuvotellaan yleiset pelisäännöt tai raamit ja sen jälkeen yritystasolla täsmennetään sopimuksen ehdot.

EMU-olosuhteissa palkanasetannassa - riippumatta työmarkkinasopimusjärjestelmästä tai siitä millä ja kuinka monella tasolla palkoista neuvotellaan - on pyrittävä sisäistämään EKP:n asettama matala inflaatiotavoite. Keskimääräisen nimellispalkkojen kehityksen tulee olla vakaa pitkällä aikavälillä.

Palkkanormi

Tulopoliittinen selvitystoimikunta totesi inflaatioreportissaan (6.4.1995), että työvoimakustannusten nousuvara kansantalouden ollessa tasapainossa on yhtä suuri kuin inflaatiotavoitteen ja kansantalouden keskimääräisen tuottavuuden nousun summa. Tätä ns. palkkanormia arvioitaessa tulee ottaa huomioon taloudessa vallitsevat tasapainottomuudet kuten esimerkiksi työttömyys.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen kannanotossa (9.4.1995) yhdytään tulopoliittisen selvitystoimikunnan näkemykseen, että ”työmarkkinajärjestöt voivat rauhoittaa inflaatio-odotuksia ja edesauttaa työllisyyttä asettamalla yhteisen inflaatiotavoitteen ja mitoittamalla palkkaratkaisunsa tavoitteen kanssa yhteensopivaksi”. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt sitoutuivat palkkanormiin.

4.3 Ulkoiset häiriöt ja niihin sopeutuminen

On ilmeistä, että nopeasta inflaatiosta aiheutuvien haittojen tullessa konkreettisesti päätöksentekijät ainakin jossakin määrin sisäistävät inflaationormin tärkeyden. Päätöksentekijät tietävät, että kiinteiden keskinäisten valuuttakurssien EMU:ssa yksittäisen jäsenmaan valuuttakurssi ei enää jousta ja kanna vastuuta sopeuttamisesta, vaan talouden on pakko sopeutua hintojen ja palkkojen muutosten kautta. Samalla työttömyyden uhka tulee konkreettisemmaksi. Tällöin pitkäaikaisiin

⁷ Empiiristä evidenssiä tarjoavat Englannin osalta Carruth ja Oswald (1985) ja USA:n osalta Pencavel (1994). Suomen aineistolla palkka-palkka-linkkien olemassaoloa ovat tarkastelleet Holm, Honkapohja ja Koskela (1995) sekä Hartman (1997).

joustamattomiin työehtosopimuksiin sitoutuminen voi pitkittää talouden sopeutumista häiriön jälkeen sekä heikentää yritysten kannattavuutta ja työllisyyttä.

Mutta miten EMU-olosuhteissa, jossa keskeinen talouspoliittinen instrumentti, devalvaatio poistuu käytöstä, voidaan sopeutua lyhyen aikavälin voimakkaisiin häiriöihin? EMU-jäsenyyden taloudellisia vaikutuksia keväällä 1997 arvioinut professorityöryhmä (VNK 1997) näki jäsenyyden suurimpana ongelmana Suomen alttiuden juuri näille epäsymmetrisille häiriöille eli muista maista poikkeaville odottamattomille vientikysynnän muutoksille (Taulukko 4.6.). Epäsymmetrisillä häiriöillä tarkoitetaan sitä, että maan talouden kehitys poikkeaa EU:n ydinmaiden talouden kehityksestä (Heylen - van Poeck - van Gompel 1995, Sverige och EMU 1996).

Aikaisemmin häiriöihin sopeutuminen tapahtui devalvaatioilla, joilla laskettiin palkkakustannuksia suhteessa ulkomaisiin kilpailijoihin nimellispalkkojen ollessa jäykkiä alaspäin. Devalvaatioedut menetettiin kuitenkin vähitellen nimellispalkkojen joutaessa ylöspäin nopeutuvan inflaation seurauksena.

Taulukko 4.6. Häiriöiden suhteellinen osuus BKT:n muutoksista, prosenttia kokonaishäiriöistä¹

	Symmetrinen komponentti	Epäsymmetrinen komponentti
Belgia	74,8	25,2
Tanska	26,5	73,5
Suomi	6,5	93,5
Ranska	76,3	23,7
Irlanti	6,9	93,1
Luxemburg	55,4	44,6
Alankomaat	69,8	30,2
Iso-Britannia	12,3	87,7
Ruotsi	18,9	81,1
Saksa	73,4	26,6
Itävalta	70,2	29,8

¹ Taloudelliset häiriöt on jaettu kahteen komponenttiin. Symmetriset häiriöt tarkoittavat sellaisia häiriöitä, jotka kohdistuvat samanaikaisesti kaikkiin EU-jäsenmaihin, ja epäsymmetriset häiriöt tarkoittavat sellaisia häiriöitä, jotka kohdistuvat vain kyseiseen EU-jäsenmaahan.

Lähde: Sverige och EMU (1996).

Häiriöihin sopeutumiskeinona on Kiander (1996) luokitellut finanssi- ja talouspolitiikan joustavuuden, yritysten kannattavuuden parantamisen ja työmarkkinoiden joustavuuden. Työmarkkinoiden joustavuuden osalta keskeistä on palkanmääräytyminen, sosiaalivakuutusmaksut, rakenteelliset joustot ja neuvottelujärjestelmän muutokset. Alho, Kotilainen ja Widgren (1992) ovat arvioineet, että

kahden prosentin vientikysynnän alenemisen vaikutus kokonaistuotantoon voidaan estää noin 7 prosentin devalvaatiolla, 6 prosentin palkkojen alentamisella, 6,5 prosentin julkisten kulutusmenojen lisäyksellä tai 1,5 prosentin julkisen talouden alijäämän (suhteessa BKT:hen) lisäyksellä.

Holm ja Tossavainen (1996) ovat tutkineet devalvaation työllisyysvaikutuksia toimialakohtaisesti tilanteessa, jossa nimellispalkat eivät reagoi valuuttakurssi-muutoksiin. Samalla on arvioitu, minkä suuruinen nimellispalkkojen lasku, sisäinen devalvaatio, vastaisi Suomessa ulkoisen valuuttakurssin 10 prosentin muutoksella toteutettavaa devalvaatiota.⁸

Kriisitilanteessa 10 prosentin devalvaatiota vastaava nimellispalkkojen lasku vaihtelee eri toimialoilla (Taulukko 4.7.). Tarkastelluilla teollisuuden toimialoilla devalvaation työllisyshyödyt voidaan yleensä saavuttaa 1 - 3 prosentin nimellispalkkojen laskulla. Tätä suurempaa nimellispalkkojen laskua työllisyystavoitteen saavuttamiseksi tarvittaisiin puu- ja paperiteollisuudessa, missä tarve olisi noin 4 prosenttia, sekä kemian ja polttoaineteollisuudessa, missä se olisi noin 7 prosenttia. Keskimäärin 10 prosentin devalvaatiota vastaa 3 - 4 prosentin vuosiansioiden lasku.

10 prosentin devalvaation työllisyysvaikutukset voitaisiin tulosten mukaan saavuttaa esimerkiksi lomarahojen väliaikaisella poistamisella. Joustoa voidaan hakea myös tulospalkkauksesta, jolloin tuloksesta riippuvaksi 'joustavaksi' palkkaeräksi riittäisi suhteellisen pieni osa kokonaispalkkaa. Tämän järjestelmän etuna olisi yritys kohtaisten erojen huomioiminen, mihin esimerkiksi lomarahojen joustossa on vaikeampi päästä. Työnantajan sosiaaliturvamaksuilla ja nimellispalkkoilla on mallissa täysin yhtäläinen työllisyysvaikutus, joten nimellispalkkojen laskun tarvetta voitaisiin pienentää työnantajan sosiaaliturvamaksuja alentamalla.

⁸ Syytä on huomata, että 10 prosentin tilalle voidaan yhtä hyvin laittaa mikä luku tahansa. Esimerkiksi prosentin devalvaation työllistymisvaikutus saataisiin 0,3 prosentin nimellispalkkojen laskulla.

Taulukko 4.7. Nimellispalkkamuutos, joka vastaa 10 prosentin efektiivisen valuuttakurssin heikkenemisen työllisyysvaikutusta

	Tuottaja- hinnan valuutta- kurssijousto	Työvoiman kysynnän valuutta- kurssijousto	Tuotannon valuutta- kurssijousto	Palkan muutos, kun palkat eivät vaikuta tuottaja- hintoihin
Elintarviketeollisuus	0,093	0,11	0,00 0,15	-0,9 -2,4
Tekstiili- ja vaatetus- teollisuus	0,093	0,11	0,00 0,15	-0,9 -2,4
Puuteollisuus	0,240	0,13	0,00 0,15	-2,4 -4,3
Paperiteollisuus	0,240	0,13	0,00 0,15	-2,4 -4,3
Graafinen teollisuus	0,123	0,11	0,00 0,15	-1,2 -2,5
Kemian teollisuus	0,457	0,07	0,00 0,15	-4,6 -7,1
Polttoaineteollisuus	0,457	0,07	0,00 0,15	-4,6 -7,1
Metalliteollisuus	0,170	0,11	0,00 0,15	-1,7 -2,0
Kone ja elektroniikka	0,170	0,24	0,00 0,15	-1,7 -2,0
Kuljetusvälineiden valmistus	0,170	0,24	0,00 0,15	-1,7 -2,0

Lähde: Holm - Tossavainen (1996).

Holmin ja Tossavaisen (1996) sisäisen devalvaation arvioita tulkittaessa on syytä muistaa seuraavaa. Laskelmat perustuvat historiallisella aineistoilla estimoituihin yhtälöihin. Toisaalta tulkinnot perustuvat a priori arvioon devalvaatioiden suuruudesta ja esiintymistiheydestä Suomessa ennen EMU-olosuhteita. Tällöin ei ole täyttä varmuutta siitä, ovatko tulokset käyttökelpoisia uudessa taloudellisessa toimintaympäristössä. On korostettava, että usein esitetyn näkemyksen mukaan EMU vakauttaa taloutta, jolloin sellaisia vakavia häiriöitä, joihin sopeutuminen edellyttäisi nimellispalkkojen joustoja tai muita sopeutumiskeinoja, joita tässä ei ole mainittu, ei välttämättä tapahtuisi lainkaan. Talouden rakenteet ovat myös jo nyt muuttuneet nopeasti kasvavan elektroniikkateollisuuden myötä.

EMU-puskurit osaksi sopeutumista vahvistavaa talouspolitiikkaa

Sosiaaliturvamaksujen väliaikaisiinkin alennuksiin liittyy kuitenkin ongelmia. Sova-maksuja tarvitaan rahoittamaan sosiaaliturvaa kuten eläkkeitä ja työttömyysturvaa. Mistä otetaan rahat työttömyyskorvauksiin, jos sova-maksuja pudotetaan yritysten ja työllisyyden tukemiseksi? Joustomahdollisuuteen liittyy myös riski vastuuttomasta palkanmuodostuksesta. Jos sova-maksujen uskotaan tiukan paikan tullen joustavan, ei palkkaneuvotteluissa ehkä noudateta riittävää malttia.

Yksi mahdollinen vastaus näihin ongelmiin on syksyn 1997 TUPO:on liittynyt työmarkkinajärjestöjen sopu EMU-puskurirahastoista. Tarkoitus on säästää rahastoon etukäteen varoja, jotta taantumassa olisi mahdollista alentaa työnantajamaksuja (tai ainakin pidättäytyä niiden korottamisesta) ja siten ylläpitää yritysten kilpailukykyä. Toisin sanoen 'hyvänä päivänä' osa palkankorotusvarasta rahoitetaan, jotta se voitaisiin käyttää 'pahana päivänä' työvoimakustannusten alentamiseen tai vakauttamiseen. Puskurirahastojen tarkoitus ei ole alentaa pysyvästi yritysten maksuja vaan ostaa lisää sopeutumisaikaa. On selvää, että pahassa taantumassa väliaikainenkin alennus on tervetullut, varsinkin jos sen tueksi voidaan tehdä maltillinen tulosopimus.

Tarvittavan puskurirahaston suuruutta voidaan arvioida aikaisempien talouskriisien valossa. Tyypillisesti noin kerran vuosikymmenessä on tarvittu suomalaisen kustannustason alentamista suhteessa kilpailijamaihin. Sopeutumistarpeen suuruusluokka on ollut noin 10 prosenttia. Jos rahastojen käyttöön voidaan kytkeä kattava sopimus maltillisesta palkkalinjasta tai nimellispalkkojen jäädyttämisestä määräajaksi, on riittävä puskurirahaston koko tämän suuruudessa häiriössä noin 3 - 4 prosenttia yksityisen sektorin palkkasummasta eli 6 - 7 miljardia markkaa. Tämän suuruinen rahasto riittäisi kompensoimaan vientihintojen 10 prosentin laskun aiheuttaman työvoiman kysynnän heikkenemisen (Holm - Kiander - Tosavainen 1997).

Syksyn 1997 tupo-ratkaisussa päädyttiin tämän suuruiseen puskurirahastojen tavoitetasoon. Suhdannepuskurit kerätään sekä työttömyysvakuutusjärjestelmään että työeläkejärjestelmään tasausrahastoiksi. Ensisijaisesti rahastojen tarkoitus on taata sova-maksujen mahdollisimman tasainen kehitys, jotta suurilta ennakoimattomilta muutoksilta voidaan välttyä. Rahastojen todellinen joustovara noussee noin 10 miljardiin markkaan, koska 7 miljardin rahastoihin liittyy vielä mahdollisuus 3 miljardin markan lainanottoon. Rahastojen purkaminen aiheuttaa julkiseen talouteen laskennallisen rahoitusvajeen (edellyttäen, että puskurirahastot lasketaan osaksi julkista sektoria), joka on suuruusluokaltaan noin prosentin bruttokansantuotteesta, ja siten vielä EMU-kriteerien mukainen. Jos vajeen muodostuminen halutaan välttää, on rahastot siirrettävä osaksi yksityistä sektoria.

Riittävän suuri, 7 miljardin markan rahasto voidaan koota viidessä vuodessa siten, että työttömyysvakuutusmaksu ja työeläkemaksu ovat yhteensä noin puoli prosenttiyksikköä suuremmat kuin muuten tarvittaisiin. Työttömyyden alentuessa tämä ei edellytä sova-maksujen korottamista nykyiseltä tasoltaan (Holm - Mäkinen 1998). Kyseessä on kuitenkin verokiilan nousu verrattuna tilanteeseen, jossa puskurirahastoja ei kerättäisi ja työttömyysvakuutusmaksuja voitaisiin alentaa nopeammin. Sova-maksuja voidaan alentaa, kun puskurirahasto on saavuttanut tavoitetasonsa. Tietenkin rahastoitavat rahat ovat pois palkankorotusvarasta. Alkuvaiheessa, kun rahastoja kerätään, on palkankorotusten oltava noin puoli prosenttiyksikköä pienempiä. Vastaavalla tavalla joudutaan menettelemään, jos puskurirahastot ajetaan alas jossain tulevassa talouskriisissä; rahastot on kerättävä aina uudelleen käytön jälkeen.

5 Toimintaympäristön muutos ja julkisen sektorin ja valtion palkanmuodostus

5.1 Palkkatason määräytymisen peruskehikko

Kansantaloustieteellisenä perusteluna tulopoliittiselle kolmikantayhteistyölle voidaan pitää ns. neuvottelumalleja (esim. Oswald 1985). Näissä teoreettisissa malleissa pyritään pelkistetysti tuomaan esille työmarkkinoiden keskeiset elementit ja vaikutussuhteet. Yksinkertaisin neuvottelumalli, jonka avulla pystytään kuitenkin kuvaamaan suomalaista neuvottelumekanismia, on ns. monopoliliiton malli. Monopoliliiton perusmallissa palkoista neuvoteltaessa ei oteta huomioon palkkojen vaikutuksia verotukseen eikä muihinkaan julkisen vallan toimenpiteisiin. Mallissa ei myöskään tarkastella julkisen sektorin palkanmuodostusta. Perusmallia voidaan laajentaa ottamaan huomioon molemmat tekijät. Mallin laajennetuilla versioilla pystytään haarukoimaan niitä muutoksia, mitä kansainvälinen integraatio ja globalisoituminen merkitsee erityisesti julkisen sektorin palkanmuodostuksen osalta.

Monopoliliiton perusmallissa ammattiliitto asettaa nimellispalkan ja yritykset määräävät työllisyyden. Työllisyyden määräävä yrityksen työvoiman kysyntä on negatiivisesti riippuvainen reaalista työvoimakustannuksista. Mitä korkeammat ovat työvoimakustannukset, sitä vähäisempää on työvoiman kysyntä. Asettaessaan nimellispalkan ammattiliitto tiedostaa palkan ja työllisyyden välisen riippuvaisuuden.

Ammattiliiton tavoitteena palkanasetannassa oletetaan mallissa olevan jäsenten yhteen lasketun hyödyn maksimointi. Työllisen jäsenen hyödyn oletetaan olevan riippuvainen veronjälkeisestä reaali-palkasta. Työttömän jäsenen hyöty on puolestaan riippuvainen veronjälkeisestä reaalisesta työttömyyskorvauksesta. Koska palkka on työttömyyskorvausta suurempi, työllisyyden heikkeneminen alentaa ammattiliiton hyötyä. Mallissa palkka vaikuttaa kahdella tavalla ammattiliiton tavoitteeseen. Yhtäältä palkankorotukset lisäävät työllisten hyötyä. Toisaalta (ainakin työn tuottavuuden kasvua nopeammat)⁹ palkankorotukset vähentävät työllisten määrää. Työttömäksi joutuvien hyöty laskee, koska palkat ovat työttömyyskorvauksia suuremmat.

Monopoliliiton perusmallista on johdettavissa seuraavat tulokset. Ansiotulojen verotuksen kiristyminen vähentää työllisten nettotuloja ja johtaa palkkavaatimuk-

⁹ Analyysin helpottamiseksi palkanmuodostusta tarkastellaan täysin staattisessa tilanteessa. Mallissa ei ole taloudellista kasvua. Käytännön elämään mallia voidaan soveltaa vertaamalla palkankorotuksia tuottavuuden muutoksiin. Jos tuottavuus kasvaa hitaammin kuin palkat nousevat, työllisyys heikkenee ja päänvas-

sen kasvuun. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen kasvu vähentää työvoiman kysyntää, mikä heikentää työttömäksi joutuvien tuloja. Tämä johtaa palkkavaatimuksen alenemiseen.

Perusmallin esittely on ollut hyvin pelkistettyä keskittyen muutamiin työmarkkinoihin vaikuttaviin muuttujiin. Mallin mukaan kaikki sellaiset tekijät, jotka lisäävät työvoiman kysyntää, johtavat palkkojen nousuun. Jos tuotanto kasvaa esimerkiksi ulkomaisen kysynnän kasvun seurauksena riittävän nopeasti, työllisyys voi parantua työvoiman kysynnän kasvun seurauksena, vaikka palkat nousisivat. Palkanormin noudattaminen pitää työllisyyden muuttumattomana silloin, jos työvoiman kysynnän palkkajousto on saman suuruinen työvoiman kysynnän tuotantoujouston kanssa.

Julkisella sektorilla laajennettu malli

Monopoliliiton perusmallin vertailu Suomessa 1990-luvun jälkipuoliskolla toteutettuihin tulopoliittisiin ratkaisuihin osoittaa, että perusmallia on laajennettava ottamaan huomioon julkinen sektori (katso Holmlund 1992, 1997). Julkisen sektorin huomioon ottavassa laajennetussa perusmallissa julkisen sektorin budjettirajoitteella ja julkisen sektorin työntekijöiden palkoilla on keskeinen rooli. Tässä abstraktissa mallimaailmassa valtion ja kuntien roolia ei erotella toisistaan. Mallissa julkisen sektorin tehtävänä on tuottaa julkisia palveluja ja suorittaa tulonsiirtoja. Palvelujen tuottaminen edellyttää julkisen sektorin työntekijöitä. Tulonsiirroista tarkastellaan työttömyysturvaa. Julkisen sektorin menot rahoitetaan ansiotulojen verotuksella.

Laajennetussa perusmallissa yksityisen sektorin ammattiliitolla on keskeinen rooli palkanmuodostuksessa. Mallin oletuksen mukaan julkisen vallan työnantajopolitiikkana on taata julkisen sektorin työntekijöille sama palkka kuin yksityisellä sektorilla. Julkisen sektorin palkat muuttuvat siten kuin yksityisen sektorin sopimuksessa määritellään yksityisen sektorin palkkojen muuttuvan. Mallissa oletetaan, että julkisen sektorin budjettirajoite on ainakin jossain määrin sitova. Julkisella sektorilla ei ole mahdollista velkaantua, eikä sillä ole käytössä muita rahoituslähteitä kuin ansiotulojen verotus. Julkinen sektori voi sopeuttaa menoja joko tulonsiirtojen tai julkisen palvelutuotannon avulla. Mallissa julkisen sektorin palvelutuotannon kustannukset nousevat palkankorotusten verran. Julkinen valta tasapainottaa mallissa budjettinsa joko ansiotulojen verotusta kiristämällä tai työntekijöiden määrää vähentämällä.

Yksityisen sektorin ammattiliiton oletetaan ottavan huomioon palkkatavoitetta asettaessaan palkkojen vaikutukset yksityisen sektorin työvoiman kysyntään ja julkisen talouden budjettirajoitteeseen. Yksityisen sektorin ammattiliiton oletetaan tiedostavan, että palkkojen nousu lisää julkisen sektorin tuloja, jos palkat

nousevat suhteellisesti enemmän kuin työllisyys suhteellisesti heikkenee. Palkkojen nousu lisää myös julkisen sektorin menoja, koska työllisyyden heiketessä tulonsiirrot kasvavat ja julkisen sektorin palkkojen noustessa julkisen palvelutuotannon kustannukset nousevat. Jos palkkojen nousu johtaa julkisen talouden budjetin alijäämäisyyteen, julkinen sektori sopeuttaa toimintaansa joko ansiotulo-verotusta kiristämällä, julkista palvelutuotantoa vähentämällä tai työttömyysturvaa heikentämällä.

Julkisella sektorilla laajennetussa perusmallissa yksityisen sektorin ammattiliitto arvostaa työntekijöiden reaalista nettopalkkaa, työttömien reaalista nettotyöttömyyskorvausta, jäsentensä työllisyysastetta ja julkisen palvelutuotannon määrää eli julkisen sektorin työllisyyttä. Julkisella sektorilla laajennetun perusmallin ja monopoliliiton perusmallin vertailu osoittaa, että edellinen malli tuottaa matalamman palkkatason kuin jälkimmäinen malli riippumatta siitä, millä tavalla julkinen sektori tasapainottaa budjettinsa.

Esitetty abstrakti mallikehikko tuottaa seuraavan Suomen työmarkkinoille yleis-tettävän tuleman. Mitä selkeämmin julkisen sektorin budjettirajoite pystytään täsmentämään työmarkkinaneuvotteluissa, mitä paremmin palkanasetannassa sisäistetään ja otetaan julkisen sektorin budjettirajoite huomioon ja mitä enemmän julkisen sektorin tasapainottamistoimenpiteet kohdistuvat tekijöihin, jotka vaikuttavat yksityisen sektorin ammattiliiton tavoitteisiin, sitä hitaammin palkat nousevat.

Varsinkin vuoden 1997 tulopoliittisissa neuvotteluissa valtio korosti ehdollisia veroratkaisuja. Jos työmarkkinaosapuolet pääsevät työllisyyden kannalta hyvään sopimukseen, valtio lupautuu alentamaan ansiotulojen verotusta. Valtio näyttää soveltavan samanlaista ajattelutapaa valmistauduttaessa vuoden 1999 tulopoliittiseen ratkaisuun.

EMU:n kolmanteen vaiheeseen liittyvän vakaussopimuksen myötä julkisen talouden tasapainovaatimus on lisääntynyt. Euroopan integraation syveneminen ja talouden globalisoituminen lisäävät edelleen julkisen talouden budjettirajoitteiden sitovuutta.

Kuten luvussa 4 todettiin, keskitetyissä tulopoliittisissa sopimuksissa pystytään sisäistämään parhaiten palkankorotusten ja inflaation välinen riippuvaisuus. Samalla argumentoinnilla voidaan perustella, että keskitetyissä työmarkkinaratkaisuissa voidaan parhaiten sisäistää kansantalouden palkkojen ja julkisen sektorin budjettirajoitteen välinen yhteys.

Julkisella sektorilla laajennettu hajautettu neuvottelumalli

Euroopan integraatio, rahaliitto ja talouden globalisoituminen on vähentänyt palkkojen ja inflaation välistä riippuvaisuutta ja lisännyt palkkojen ja työllisyyden välistä yhteyttä. Samalla julkisen sektorin budjettirajoitteen tärkeys on korostunut ja tulee jatkossa edelleen korostumaan. Globalisoituminen ja integraatio aiheuttavat paineita keskitetylle neuvottelujärjestelmälle, kuten edellisessä luvussa perusteltiin. Eri sektoreiden erilainen talouskehitys saattaa johtaa hajautettuun neuvottelujärjestelmään ellei keskitetyissä tulosopimuksissa pystytä ottamaan huomioon alakohtaisia erityispiirteitä.

Seuraavaksi tarkastellaan sellaista abstraktia mallimaailmaa, jossa yksityisen sektorin ja julkisen sektorin palkat määräytyvät erillisissä sopimuksissa. Yksityinen sektori on yksi kokonaisuus. Sen hajautettu neuvottelujärjestelmä on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Oletetaan yksityiselle sektorille monopoliliiton perusmallin mukainen tilanne, jossa yksityisen sektorin ammattiliitto ottaa huomioon vain sektorinsa oman palkan ja työllisyyden välisen riippuvaisuuden palkanasetannassa. Yksityisen sektorin palkanasetannassa julkisen sektorin budjettirajoitteella ei ole mitään merkitystä. Laajennetaan monopoliliiton perusmallia siten, että julkisella sektorilla on oma itsenäinen ammattiliitto, jolla on neuvotteluvoimaa asettaa oman sektorinsa palkka. Mallissa julkisella ja yksityisellä sektorilla käydään toisistaan riippumattomat palkkaneevottelut, joissa ei oteta huomioon sitä mahdollisuutta, että toisen sektorin ratkaisut saattavat vaikuttaa toisen sektorin toimintaedellytyksiin. Molemmissa sektoreissa palkat määräytyvät niiden omista lähtökohdista. Sektoreiden välisillä suhteellisilla palkoilla ei ole merkitystä.

Julkisen sektorin ammattiliiton tavoite koostuu työllisten jäsenten reaalista nettopalkoista, työttömien jäsenten reaalista työttömyyskorvauksista, jäsenten työllisyysasteesta ja julkisesta palvelutuotannosta. Palvelujen tuottajat haluavat itse myös palveluja. Julkisen sektorin liiton oletetaan sisäistävän julkisen sektorin budjettirajoitteen. Julkisen sektorin palkankorotukset lisäävät ansiotulojen verotuloa, jos palkat nousevat suhteellisesti enemmän kuin työllisyys suhteellisesti vähenee. Julkisen sektorin menot kasvavat, koska työttömyyden lisääntyessä tulonsiirrot kasvavat ja palkkojen noustessa palvelutuotannon kustannukset lisääntyvät, jos palkat nousevat suhteellisesti enemmän kuin työllisyys suhteellisesti vähenee. Julkisen sektorin ammattiliitto olettaa, että julkisen sektorin budjetti tasapainotetaan julkisen sektorin palvelutuotannon ja siten julkisen sektorin työllisyyden kautta. Mallissa ei sisäistetä muita julkisen sektorin päätöspäisiä toimenpiteitä kuin se, että julkisen sektorin palkat vaikuttavat julkisen sektorin työllisyyteen. Edellisen jakson keskitettyjä tulopoliittisia ratkaisuja kuvaavissa malleissa oletettiin, että palkanasetannassa sisäistettiin julkisen sektorin budjettirajoitteen kautta syntyvä verotuksen ja työllisyyden välinen yhteys. Hajautetussa mallissa lähtökohtana on oletus, että julkisen sektorin työmarkkinajärjestöt ottavat huomioon vain omien toimenpiteidensä vaikutukset julkisen talouden budjet-

tirajoitteeseen. Budjetin tasapainottamistoimenpiteiden oletetaan kohdistuvan julkisen sektorin työmarkkinajärjestöjen tavoitteisiin.

Mallissa oletetaan, ettei julkinen valta osallistu työmarkkinaneuvotteluihin eikä yksityisen sektorin ammattiliitto tiedosta palkkojen ja julkisen sektorin budjetin tasapainon välistä yhteyttä. Julkisen sektorin tulo- ja menoperusteiden muutokset määräytyvät työmarkkinoiden ulkopuolelta. Malli korostaa julkisen vallan työnantajaroolia, jossa julkisen sektorin budjettirajoitteen avulla pyritään tuomaan esiin palkkojen ja työllisyyden välinen yhteys myös julkiseen sektoriin. Työmarkkinoiden ulkopuolelta tulevat julkisen sektorin tulo- ja menoperusteiden muutokset vaikuttavat toki tähän riippuvaisuuteen kuitenkin niin, että riippuvaisuus säilyy.

Koska yksityisen sektorin palkanmuodostuksessa ei oteta huomioon julkisen sektorin palkanmuodostusta eikä julkisen sektorin budjettirajoitetta, yksityisen sektorin palkat määräytyvät samalla tavalla kuin monopoliliiton perusmallissa. Palkat ovat korkeammat ja työllisyys vähäisempi kuin tapauksessa, jossa julkinen valta pystyy osoittamaan yksityisen sektorin palkkojen ja julkisen sektorin tulo- tai menoperusteiden välisen yhteyden.

Millaisen palkka- ja siten työllisyysratkaisun malli antaa julkiselle sektorille? Jos julkisen sektorin ammattiliiton hyöty on riippuvainen sen jäsenten yhteenlasketusta veronjälkeisten palkkojen ja työttömyyskorvausten määrästä ja julkisten palvelujen arvosta, julkisen sektorin monopoliliitto asettaa palkan siten, ettei yksikään liiton jäsenistä ole työttömänä. Tämä tulos pätee tietysti sillä ehdolla, ettei työmarkkinoiden ulkopuolella ole tekijöitä, jotka rajoittavat julkista palvelutuotantoa. Jos tällaisia rajoitteita ilmenee, julkisen sektorin ammattiliitto asettaa palkkatavoitteensa siten, että julkisen sektorin työllisyys on aina maksimaalinen.

Jos työntekijät voivat vapaasti siirtyä sektorilta toiselle tai jos eri sektoreiden suhteelliset palkat vaikuttavat palkanasetantaan, julkisen sektorin maksimaalinen työllisyys ei ole julkisen sektorin ammattiliiton tavoitteena.

Millaisen palkkaratkaisun malli antaa silloin, jos julkisen sektorin budjettirajoitteella ei ole vaikutusta julkisen sektorin palkanasetantaan? Ellei julkisessa palvelutuotannossa ole kasvavia skaalatuottoja, julkisen sektorin ammattiliitto asettaa palkkavaatimuksen siten, että julkinen palvelutuotanto ja siten julkisen sektorin työllisyys on minimissään. Tämä minimi määräytyy työmarkkinoiden ulkopuolelta.

Abstrakti mallikehikko tuottaa seuraavan Suomen työmarkkinoille yleistettävän tuleman. Jos Euroopan integraation syveneminen ja talouden globalisoituminen johtaa sellaiseen työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmän hajautumiseen, jota ei pystytä koordinoimaan keskusjärjestötasolla, julkisen sektorin palkat ja työllisyys

ovat oleellisesti riippuvaisia siitä, miten julkisen sektorin budjettirajoite sisäistetään julkisen sektorin palkanasetannassa. Mitä selkeämmin työllisyyden ja palkkojen välinen riippuvaisuus vaikuttaa palkanasetantaan, sitä matalammat ovat julkisen sektorin palkat ja sitä suurempi on sektorin työllisyys ja julkinen palvelutuotanto.

Hajautetussa ja koordinoimattomassa neuvottelujärjestelmässä julkisen vallan työnantajaroolin (eli julkisen sektorin budjettirajoitteen kautta syntyvän palkkojen ja työllisyyden välisen riippuvuuden) on korostuttava nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Koska julkisen sektorin työnantajarooli (palkanasetannassa sisäistettävä budjettirajoite) ei voine olla yhtä selkeä kuin yksityisen sektorin työnantajarooli, julkisen sektorin työnantajaroolin täsmentyminen voi viedä pitkän ajan eikä se välttämättä täsmenny yksiselitteisesti ollenkaan. Seurauksena saattaa olla julkisen vallan työnantajaroolin täsmentyminen työmarkkinakonfliktien kautta. Jo nyt on sekä kotimaisia että varsinkin ulkomaisia viitteitä siitä, että julkisella sektorilla on useammin lakkoja kuin yksityisellä sektorilla ja lisäksi julkisen sektorin lakot ovat hyvin hankalasti soviteltavissa.

Suomalaisten työmarkkinoiden systemaattinen seuraaminen paljastaa kiistattomasti eri sektoreiden suhteellisten palkkojen tärkeyden palkanmuodostuksessa. Suhteellisten palkkojen vaikutuksia palkanmuodostukseen ei tässä tutkimuksessa tarkastella abstraktin mallikehikon avulla. Suhteellisten palkkojen roolia pyritään arvioimaan historiallisen aineiston avulla.

5.2 Sektorittaiset palkka-palkka-linkit

Teoreettista taustaa

Vaikka palkkojen määräytymisestä on tehty paljon teoreettista ja empiiristä tutkimustyötä, on se keskittynyt pääasiassa yksityiselle sektorille. Sen sijaan julkisen sektorin palkkoja ja palkkalinkkejä julkisen ja yksityisen sektorin välillä on selvitetty melko vähän. Kuitenkin etenkin pohjoismaissa vallitsee käsitys, että yksityisen sektorin palkankorotukset heijastuvat EFO-mallin mukaisesti myös julkiselle sektorille. Pohjoismaissa Holmlund (1992, 1997) on tutkinut julkisen ja yksityisen sektorin palkkaeroja. Lisäksi Holmlund ja Ohlsson (1992) ovat selvittäneet palkkalinkkejä julkisen ja yksityisen sektorin välillä empiirisesti. Tämän jakson työn tarkoituksena on selvittää yksityisen ja julkisen sektorin välisiä palkkalinkkejä Suomen aineistolla.

Julkisen sektorin toimialojen palkat määräytyvät teoreettisessa tarkastelussa julkisen sektorin ammattiliittojen ja julkisen vallan välisissä neuvotteluissa. Palkan määräytyminen siis on samantapaista kuin yksityisen sektorin toimialoilla, jossa neuvotteluosapuolina ovat yritykset ja ammattiliitot. Julkisen sektorin ammatti-

liiton hyöty on kasvava funktio jäsenten reaalisesta veronjälkeisestä palkasta, työttömien jäsenten reaalisesta veronjälkeisestä työttömyyskorvauksesta ja julkisesta kulutuksesta. Ammattiliittojen oletetaan maksimoivan jäsenten oletettua hyötyä (katso lähemmin Holmlund 1992).

Jos on havaittavissa yhteys julkisen sektorin palkkojen ja julkisen sektorin työllisyyden välillä esimerkiksi julkisen sektorin budjettirajoitteen välityksellä, julkisen sektorin nimellispalkka riippuu positiivisesti tuloveroasteesta (t), kuluttajahinnasta (p) ja työttömyyskorvauksesta (b) sekä negatiivisesti työnantaja sosiaalivakuutusmaksuista (s). Muuttuja z ottaa huomioon julkisen sektorin budjettirajoitteeseen kuuluvat eksogeeniset tekijät.

Mallia voidaan laajentaa ottamalla huomioon sektoreiden väliset palkkaerot. Tarkoituksena on tutkia, miten yksityisen sektorin nimellispalkat eli referenssipalkat vaikuttavat julkisen sektorin nimellispalkkoihin. Edellä esiteltyä mallia voidaan laajentaa siten, että ammattiliiton työssäkävien jäsenten hyöty riippuu myös referenssipalkasta w^r .

Empiirisissä tutkimuksissa useasti sovellettu julkisen sektorin nimellispalkkayhtälö on

$$\begin{aligned} \log(w_i) = & \mu_i + \sigma_i \log(1+s) + \phi_i \log(1-t) + \tau_i \log(p) \\ & + \theta_i \log(b) + \kappa_i \log(z_i) + \varepsilon_i \end{aligned} \quad (1)$$

silloin kun nimellispalkka ei riipu muiden toimialojen referenssipalkasta. Jos nimellispalkka riippuu myös referenssipalkasta saadaan

$$\log(w_i) = \dots + \vartheta_i \log(w_i^r) + \eta_i. \quad (2)$$

Tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena on lähinnä selittävien tekijöiden suhteellisen muutoksen aiheuttama suhteellinen muutos nimellispalkassa. Tämän takia nimellispalkkayhtälöt voidaan estimoida logaritmisessa differenssimuodossa:

$$\begin{aligned} D\log(w_i) = & \mu_i + \sigma_i D\log(1+s) + \phi_i D\log(1-t) + \tau_i D\log(p) \\ & + \theta_i D\log(b) + \kappa_i D\log(z_i) + \vartheta_i D\log(w_i^r) + \eta_i \end{aligned} \quad (3)$$

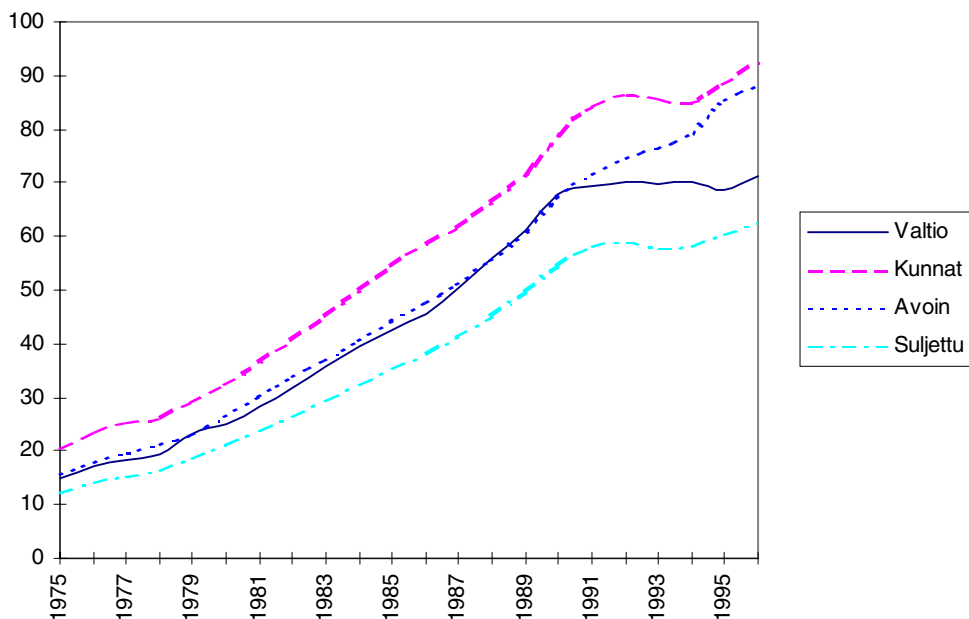
Yksityisen sektorin palkanmuodostusta selvittävässä tutkimuksessa on päädytty erilaisiin palkkajohtajuusmalleihin. Holmin, Honkapohjan ja Koskelan (1995) tutkimuksessa paperiteollisuuden oletettiin olevan palkkajohtajana kaikille muille yksityisen sektorin toimialoille. Hartmanin (1997) tutkimuksen perusteella paperi- ja metalliteollisuus toimivat yhdessä palkkajohtajana muille teollisuus- ja palvelusektorin toimialoille. Paperi- ja metalliteollisuuden painotettu keskipalkka on referenssipalkkana muiden toimialojen nimellispalkkayhtälöissä.

Aineisto

Tutkimusaineistona on käytetty valtiovarainministeriön KESSU IV -mallin (Hetemäki - Kaski 1992) sekä Suomen Pankin aikasarjoja (BOF4 1990) vuosilta 1975 - 1996. Julkisen ja yksityisen sektorin toimialajaottelu perustuu kansantalouden tilinpitoon. Tutkimuksessa estimoidaan työllisyys- ja palkkayhtälöt julkisen sektorin toimialoille. Nimelliset keskituntipalkat saadaan jakamalla toimialan vuoden palkkasumma vuoden aikana tehdyillä työtunneilla.¹⁰ Jatkossa tätä muuttujaa kutsutaan yksinkertaisesti nimellispalkaksi.

Kuviossa 5.1 on esitetty julkisen sektorin nimellispalkkojen kehitys. Vertailun vuoksi kuviossa on esitetty myös avoimen sektorin (lähinnä teollisuuden) ja suljetun sektorin (lähinnä palveluiden) nimellispalkkojen kehitys. Kuvioista 5.1 nähdään, että kuntien ja kuntayhtymien nimellispalkat ovat suhteellisen korkeat suhteessa teollisuuden, palveluiden ja valtion nimellispalkkoihin.

Kuvio 5.1. Nimelliset keskituntipalkat vuosina 1975 - 1996 (Mk/tunti)



Palkkayhtälöiden estimointitulokset

¹⁰ Kuntien ja kuntayhtymien työntekijöistä ainoastaan pieni osuus on tuntipalkkaisia (6 % vuonna 1998). Suurin osa kuntien työntekijöistä on kuukausipalkkaisia, jolloin nimelliset tuntipalkat saattavat olla melko korkeita. Tämän takia nimellispalkan lisäksi selitettävänä muuttujana käytetään myös keskipalkkaa, joka saadaan jakamalla sektorin vuoden palkkasumma työllisten lukumäärällä.

Empiirisessä analyysissä avoimen sektorin nimellispalkkaa käytetään valtion ja kuntien palkkayhtälöissä referenssipalkkana. Palkkayhtälöt estimoidaan yhtälö-systeeminä käyttäen Zellnerin (1962) SUR-menetelmää.

Taulukossa 5.1 on esitetty valtion ja kuntien palkkayhtälöiden estimointitulokset sekä referenssipalkan kanssa että ilman sitä. Avoimen sektorin palkkojen lisääminen selittäväksi muuttujaksi parantaa valtion ja kuntien palkkayhtälöiden selityskykyä. Referenssipalkan nousu viidellä prosentilla lisää valtion ja kuntien palkkoja reilut neljä prosenttia.

Taulukko 5.1. Nimellispalkkayhtälöiden estimointitulokset

Selittäjät	Valtio		Kunnat	
	nimellispalkat	nimellispalkat	nimellispalkat	nimellispalkat
Vakio	0,053 (3,730)	-0,005 (-0,200)	0,054 (5,174)	-0,008 (-0,488)
Dlog(kuluttaja- hinnat)	0,506 (2,672)	0,316 (1,710)	0,400 (2,903)	0,201 (1,785)
Dlog(1-veroaste)	-0,506 (2,672)	-0,316 (1,710)	-0,400 (2,903)	-0,201 (1,785)
Dlog(työttömyys- aste)	-0,051 (-1,536)	-0,048 (-1,609)	-0,003 (-0,142)	0,000 (0,025)
Lamaindikaattori	-0,063 (-2,097)	-0,028 (-0,894)	-0,073 (-3,294)	-0,035 (-1,858)
Referenssipalkka (avoin sektori)		0,819 (2,414)		0,863 (4,186)
R ²	0,428	0,552	0,491	0,722
SSE	0,042	0,038	0,031	0,023
DW	1,491	2,141	1,241	1,873

t-testisuureen arvo sulkeissa.

Toinen tapa tutkia palkkariippuvuutta perustuu Granger-kausalisuus- eli ennustavuustesteihin. Kausalisuustestit perustuvat seuraavaan malliin:

$$Dlog(w_t^{pu}) = \gamma + \sum_{j=1}^n \alpha_j Dlog(w_{t-j}^{pu}) + \sum_{l=1}^m \beta_l Dlog(w_{t-l}^{pr}) + \varepsilon_t, \quad (6)$$

jossa n ja m viittaavat viiveiden lukumäärään, pu viittaa valtioon ja kuntiin ja pr avoimeen sektoriin. Testin tulokset esitellään taulukossa 5.2. Testin tulokset tukevat osittain hypoteesia avoimen sektorin palkkajohtajuudesta kuntien ja kunta-yhtymien kohdalla mutta eivät valtion nimellispalkkojen kohdalla. Tulokset poikkeavat jonkin verran Holmlundin ja Ohlssonin Ruotsin aineistolla saamista

tuloksista, joiden mukaan yksityisen sektorin palkkojen muutokset vaikuttavat myös valtion palkkoihin.

Taulukko 5.2. *Kausaalisuustestit*

Selitettävä	Selittäjä	F-testi n = m = 1	F-testi n = m = 2
Valtio	Avoin	0,92485 (0,35145)	0,10551 (0,90069)
Avoin	Valtio	4,23179 (0,05750)*	1,61390 (0,23948)
Kunnat	Avoin	3,84560 (0,06872)*	4,24779 (0,04028)**
Avoin	Kunnat	0,44885 (0,51306)	0,40452 (0,67607)

Kausaalisuustestien F-testisuureen arvot on esitetty taulukossa. Suluissa raportoidaan P-suhteiden arvot. ** tarkoittaa, että testi on merkitsevä 5 prosentin merkitsevyystasolla. * tarkoittaa, että testi on merkitsevä 10 prosentin merkitsevyystasolla. n ja m kertovat viiveiden lukumäärän kausaalisuustesteissä.

Edellä oleva empiirinen analyysi vahvistaa julkisen sektorin osalta aikaisemmin saatuja tutkimustuloksia (katso Holm et al. 1996, Hartman 1997) siitä, että suhteellisilla palkoilla on merkitystä palkanmuodostuksessa. Lienee hyvin luultavaa, ettei Euroopan integraatio ja talouden globalisaatio pysty ratkaisevasti muuttamaan tätä suomalaisten työmarkkinoiden piirrettä. (Vrt. sivu 19 ja 23.)

Suhteellisten palkkojen keskeinen rooli palkanmuodostuksessa vahvistaa tarvetta keskitettyihin tai muulla tavoin koordinoituihin palkkaratkaisuihin. Liittokohtainen tulosopimus ilman kokonaisuuden huomioivaa koordinaatiota johtaa työllisyyden kannalta liian korkeisiin palkankorotuksiin.

5.3 Yksilölläiset palkkaerot

Suomessa tehtyjen palkkatutkimusten (katso esim. Korkeamäki 1999a, 1999b) mukaan julkisella sektorilla naisten ja miesten palkkojen keskiarvo on korkeampi kuin yksityisellä sektorilla. Palkkahajonta yksityisellä sektorilla on kuitenkin selvästi suurempi kuin julkisella sektorilla. Yksityisellä sektorilla on suhteellisesti enemmän sekä matalapalkkaisia että korkeapalkkaisia työntekijöitä kuin julkisella sektorilla. 1990-luvun ensimmäisen puoliskon aikana palkkaerot ovat kasvaneet molemmissa sektoreissa (katso esim. Korkeamäki 1999a).

OECD:n (1999) mukaan Suomen palkkahajonta on OECD-maiden pienimpiä.¹¹ Viime vuosien keskitettyjen tulopoliittisten sopimusten kohtuulliset palkkaratkaisut ovat olleet kilpailukyvyyn ja kasvun kannalta edullisia. Kuitenkin ne ovat ma-

¹¹ Pohjoismaisen vertailun mukaan palkkahajonta on kuitenkin Suomessa ollut suurempaa kuin muissa Pohjoismaissa (Asplund 1994).

talapalkkaerineen merkinneet vähän koulutetuille työntekijöille korkeampia palkankorotuksia. Tämä voi heikentää heidän työllistymismahdollisuuksiaan. Vähäinen palkkahajonta ei myöskään kannusta tarpeeksi kartuttamaan inhimillistä pääomaa. OECD suositteleekin Suomen palkkahajonnan suurentamista.

Talouden globalisoitumisen seurauksena yritykset pyrkivät erikoistumaan kukin omalle, yhä kapeammalle ydinalueelleen. Tämä tulee lisäämään erikoisosaamista omaavan työvoiman kysyntää. Tämä yhdessä nopean teknisen kehityksen kanssa tulee lisäämään jo nyt korkean palkkatason ammattien palkkoja. Yksityiset palvelut ovat olleet keskimääräistä matalampien palkkojen tehtäviä. Yksityisten palvelujen merkityksen lisääntyminen yhteiskunnassa tulee lisäämään keskimääräistä matalammin palkattujen työntekijöiden määrää. Näiden tekijöiden seurauksena palkkaerot tulevat yksityisellä sektorilla lisääntymään.

Miten käy julkisella sektorilla? Yksityistäminen ja julkisten palvelujen lisääntyvä tilaaminen yksityiseltä sektorilta lisää julkisen sektorin keskittymistä ydinalueille. Tämä yhdessä Euroopan syvenevän integraation kanssa johtaa julkisen sektorin työntekijöiden keskimääräisen koulutustason nousuun ja koulutuserojen väheneemiseen työntekijöiden välillä. Koska koulutus on kiistatta keskeinen palkkaan vaikuttava tekijä julkisella sektorilla (Korkeamäki 1999a, 1999b), palkkaerot tulevat esitettyjen tekijöiden perusteella vähenemään julkisella sektorilla.

Julkisella sektorilla on menossa palkkausjärjestelmien uudistaminen. Ikälisäjärjestelmästä ollaan luopumassa samalla, kun siirrytään työn vaativuuden perusteella määräytyvään palkkajärjestelmään. Työstä maksettava palkkaus on myös riippuvainen työntekijän työsuorituksesta ja pätevyydestä (katso luku 3). Periaatteessa palkkausjärjestelmän muutoksen pitäisi johtaa palkkaerojen kasvuun. Näin jossain määrin tulee varmasti käymään.

Yhteenvedon voitaneen todeta, että julkisen sektorin palkkaerot kasvavat hyvin todennäköisesti vähemmän kuin yksityisen sektorin palkkaerot.

6 Tulevaisuuden näkymät

6.1 Kansantalouden ja valtiontalouden keskipitkän ajan kehitys

Valtiovarainministeriön (VM 1999) perusskenaarion mukaan taloudellinen kasvu on seuraavalla 5-vuotiskaudella hieman alle 3 prosenttia vuodessa. Talouskasvun arvioidaan riittävän parantamaan työllisten määrää hieman alle prosentin vuodessa. Julkisen kulutuksen arvioidaan kasvavan noin puoli prosenttia vuodessa seuraavan viiden vuoden aikana. Täten myös julkisen sektorin työllisyyden arvioidaan muuttuvan vähäisesti.

Kansainvälisestä kehityksestä valtiovarainministeriö nostaa esille maailmantalouden kasvun hidastumisen, jonka katsotaan vaimentaneen inflaatiopaineita ja sallineen korkotason alentamisen. Vaikka maailmantalouden tila näyttää paranevan, kevään 1999 tilanteen arvioidaan sisältävän yhä monia riskejä, jotka toteutessaan hidastaisivat Euroopan ja myös Suomen talouskasvua. Esimerkkeinä ministeriö mainitsee käänteen Yhdysvaltojen taloudessa tai Japanin epäonnistumisen pankkikriisin hoidossa. Nämä syventäisivät talousongelmia koko maailmassa.

Valtiovarainministeriön arviota kansainvälisen kehityksen vaikutuksesta Suomen kansantalouteen voitaneen täydentää ainakin seuraavilla tekijöillä. Sähkötekni- sellä alalla ja varsinkin elektroniikkateollisuudessa menestyminen ei näytä yleis- maailmallisesti olevan erityisen pitkäaikaista. Yritysten markkinaosuudet näyttävät vaihtelevan keskimääräistä nopeammin näillä aloilla. Suomen talouskehityk- sen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että Nokian toimintastrategiat osoittautuvat oikeiksi. Perinteisempi huolenaihe on Suomen vaihtosuhteen ja dollarin ja euron kurssien kehitys. Vaikka Suomen talouden rakenne on viime vuosina monipuol- listunut (ainakin toimialarakenteen osalta) ja vaikka yhteisen eurooppalaisen ra- han käyttöönotto tasapainottaa Suomen taloudellista toimintaympäristöä, kansain- välisestä taloudesta tulevat, euroalueeseen epäsymmetrisesti vaikuttavat häiriöt on edelleen syytä ottaa vakavasti.

Julkisen talouden hoitamisella on hallitusohjelman mukaan euroalueen oloissa entistä suurempi merkitys kansantalouden kestäväen kasvun turvaamisessa. Halli- tusohjelman mukaan valtiontalouteen rakennetaan vaalikauden kuluessa raken- teellinen kansantalouden tilinpidon mukainen rahoitusylijäämä ja valtion menotaso pidetään vaalikauden aikana enintään vuoden 1999 varsinaisen talous- arvion tasalla (VM 1999).

Jos valtion menokehitys toteutuu kehyspäättöksen mukaisesti ja jos kansantalou- den kehitys on VM:n perusskenaarion mukainen ja jos valtion veroperusteiden muutoksia toteutetaan hallitusohjelman mukaisesti, budjettitalous muuttuisi ajanjakson lopulla ylijäämäiseksi (VM 1999).

Hallitusohjelman mukaan valtion velka pitää saada alennettua vaalikauden aikana alle 50 prosentin tasoon suhteessa kansantuotteeseen. VM:n perusskenaarion mukaisella kansantalouden kehityksellä ja tiukalla valtion menopolitiikalla tavoite saavutetaan.

Valtion lisäksi julkiseen sektoriin kuuluvat kuntatalous ja sosiaaliturvarahastot. Kuntien rahoitusasema on kokonaisuutena ollut viime vuosina tyydyttävä, joskin kuntakohtaiset erot ovat suuria. Kunnallistalouden arvioidaan olevan vaalikaudella kokonaistasolla lähes tasapainoinen. Kuntien velan bruttokansantuoteosuuden arvioidaan alentuvan hieman vuoteen 2003 mennessä (VM 1999). Sosiaaliturvarahastojen rahoitusjäämä pysyy lähivuosina liki ennallaan, eikä korotuspaineita sosiaalivakuutusmaksuihin ole.

Koko julkisen sektorin rahoitusylijäämä kasvaa lähinnä valtiontalouden parantuvan rahoitusaseman ansiosta ja vakiintuu noin 3 prosenttiin suhteessa kansantuotteeseen. Tämä sekä julkisen velan jatkuva alentuminen osoittavat, että julkinen talous voi kehittyä keskipitkällä aikavälillä tyydyttävästi, jos oletusten mukainen kehitys toteutuu.

Edellä kansantalouden ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitystä on kuvattu valtiovarainministeriön perusskenaarion pohjalta. Hallitusohjelmassa ja siihen perustuvassa valtiovarainministeriön perusskenaariossa on varmasti säästetty hallituksen arvio julkisen sektorin haasteista 2000-luvulla. Eräs harkittu arvio julkisen sektorin haasteista on tiivistetty talousneuvoston työryhmäraportissa (VNK 1998a).

Julkisen talouden haasteet talousneuvoston työryhmän raportin (31.10.1998) mukaan

Julkisen talouden laajuus on lähinnä sopimuskysymys ja heijastaa kunkin yhteiskunnan arvomaailmaa. Objektivistisista laskelmaa julkisen sektorin ”oikeasta” koosta on vaikea tehdä. Julkisen vallan puuttumista tai puuttumattomuutta asioihin voidaan perustella monella sellaisella syyllä, joiden mittaaminen ei ole mahdollista. Viime vuosina julkinen sektori on kuitenkin niin Suomessa kuin muissakin maissa keskittynyt yhtäältä perinteisiin hallinto- ja muihin yövärtijätehtäviin ja toisaalta hyvinvointitehtäviin. Suora tuotannolliseen ja sitä palvelemaan toimintaan osallistuminen on vähentynyt. Suomessa tämä kehitys on ollut kansainvälisesti nopeaa ja erityisesti liikenteessä ja energiahuollossa markkinaohjaus ja kilpailullisuus ovat lisääntyneet oleellisesti.

Suomen julkisen sektorin muotoutumiseen on vaikuttanut suuresti muiden Pohjoismaiden mukaisen hyvinvointivaltion rakentaminen. Siinä korostuvat universaalit, koko väestölle samoin perustein tarjolla olevat etuudet. Näitä ovat ennen

kaikkea maksuttomat tai alihintaan tarjotut koulutus,- sosiaali- ja terveystalvet, lapsilisän kaltaiset perhepolitiikan tukimuodot ja perusturva opiskelun, työttömyyden, sairauden tai vanhuuden varalta. Järjestelmää täydentävät vielä kollektiivinen sosiaalivakuutus ja tarveharkintaiset etuudet mm. viimesijainen toimeentulotuki. Vaikka kattava ja työvaltaisia palveluja korostava järjestelmä vaatii runsaasti voimavaroja, suomalainen hyvinvointivaltio nauttii laajaa suosiota kansalaisten keskuudessa. Hyvinvointivaltion luomalla turvaverkolla on merkittäviä etuja paitsi yksilöiden hyvinvoinnin myös taloudellisen kasvun ja yhteiskunnallisen koheesion näkökulmasta.

Vakavin haaste julkista hyvinvointijärjestelmää kohtaan tulee sen rahoitustarpeista. Hyvinvointijärjestelmän ylläpitäminen nykymuodossaan edellyttää korkeaa veroastetta. Veroasteeseen kohdistuu kuitenkin suuria paineita sekä sisämarkkinoiden taholta että työllisyyden parantamien takia. Kasvun ylläpitäminen ja työllisyyden kohentaminen ovat tärkeitä tavoitteita pyrittäessä kohentamaan väestön elinoloja ja julkisen talouden rahoitusasemaa. Niitä tulee pyrkiä edistämään riippumatta siitä, millaisia toimintalinjoja tuleville vuosille valitaan. Vaihtoehtoisia perusstrategioita on ainakin kolme. Ensisijaisena tavoitteena voidaan painottaa joko valtionvelan supistamista, verotuksen ja erityisesti ansiotulojen verotuksen keventämistä tai voimavarojen lisäämistä sosiaaliturvaan ja terveys- ja sosiaalipalveluihin sekä koulutukseen. Valittavalla painotuksella on seurausvaikutuksia paitsi kahden muun tavoitteen toteutumiseen myös työllisyyteen ja tulonjakoon.

Vaikka väestön ikärakenteesta johtuvat menopaineet ovat vielä toistaiseksi vähäiset, ei veroasteen alentaminen ja samanaikainen valtionvelan pienentäminen ole etenkin hitaan kasvun oloissa mahdollista ilman julkisten menojen säästöjä. Jos talouskasvu jatkuu työllisyyden kohoamisen edellyttämää 2 ½ - 3 prosentin vauhtia, on seuraavien noin kymmenen vuoden aikana mahdollista sekä alentaa veroastetta että pienentää velkaantuneisuutta. Tämä kuitenkin edellyttää julkisten menojen tiukkaa kurissapitoa.

Keskipitkällä aikavälillä keskeinen tavoite on työllisyysasteen nostaminen. Tämä edellyttää paitsi työttömyyden pienenemistä myös sitä, että varhaiseläkkeelle siirtyminen jää aikaisempaa vähäisemmäksi. Tässä ovat keskeisiä työelämään liittyvät uudistukset, koska varhaiseläköitymiseen ovat tutkimusten mukaan eniten vaikuttaneet työntötekijät. Erityisesti työttömyyseläkeratkaisun houkuttelevuutta työvoiman vähentämiskeinona tulisi heikentää.

Valtionvelan alentamista painottava toimintalinja luo parhaat mahdollisuudet kohdata väestön ikääntymisen tuomat haasteet julkiselle taloudelle. Ikääntyminen lisää eläkemenoja ja sosiaali- ja terveystalvetujen tarvetta. Vaikka sosiaalietuuksia tai niiden kattavuutta ei lisättäisi, alkavat julkiset menot nopeasti lisääntyä viimeistään 2010-luvulla. Suomen väestö ikääntyy nopeammin kuin muissa EU-

maissa. Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä on toistaiseksi EU-maiden alimpia, mutta vuonna 2030 jo toiseksi korkein. Ikääntymiseen varautuminen on aloitettava hyvissä ajoin ja pidettävä huoli, että julkisen talouden perusta on kunnossa ja palvelu- ja sosiaaliturvajärjestelmät kestäviä.

Julkisen talouden rooli korostuu myös talouspolitiikassa. EMUssa finanssipolitiikalla on työmarkkinapolitiikan rinnalla keskeinen vastuu taloudellisten häiriöiden vastaanottamisessa ja torjumisessa. Kasvu- ja vakautussopimus asettaa lisäksi tiettyjä vaatimuksia julkisen talouden tasapainolle. Julkisen talouden on keskipitkällä aikavälillä oltava lähellä tasapainoa tai ylijäämäinen eikä alijäämä saa ylittää kolmea prosenttia kansantuotteesta muuta kuin poikkeustapauksissa.

6.2 Työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen kehitysnäkymät

Toimivan yhteiskunnan ja tasapainoisen julkisen talouden perusedellytys on se, että työikäisestä väestöstä mahdollisimman moni on työssä. Korkea työllisyysaste mahdollistaa hyvinvointivaltion kehittämisen kohtuullisella veroasteella ja vähentää kansalaisten syrjäytymistä. Finanssipolitiikan ja hankalasti täsmennettävän rakennepolitiikan sekä työmarkkinapolitiikan avulla on pyrittävä nostamaan nykyistä 65,1 prosentin työllisyysastetta. Finanssi- ja työmarkkinapolitiikalla on pyrittävät nyt myös hoitamaan suhdannepolitiikkaa. Lukujen 4 ja 5 analyysien perusteella voidaan päätellä jotain työmarkkinoiden ja palkanmuodostuksen kehitysnäkymistä toimintaympäristömuutoksen ja työllisyystavoitteen näkökulmasta. Ennen sitä on kuitenkin syytä tarkastella kahta lähitulevaisuuden kannalta keskeistä erityiskysymystä.

Euroopan työmarkkinoiden analyysissa on monessa yhteydessä viitattu segregatioon, työmarkkinoiden lohkoutumiseen. Tähän liittyvä ongelma on mm. normaaleilta työmarkkinoilta syrjäytyminen. Tätä voi tapahtua yhtäältä pitkäaikaisyöttömyyden myötä, toisaalta työmarkkinoille pääsyn estyessä ja kolmanneksi työikäisten ennaikaisen loppuunkulumisen kautta. Eri kautta syrjäytyneiden ominaispiirteet (ikä, koulutus, työhistoria jne.) voivat olla hyvin erilaiset ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi tarvittavien toimenpiteiden kirjo on suuri. Kuitenkin syrjäytymisen ehkäisy jossain ryhmässä voi helpottaa myös muiden ryhmien tilannetta.

Pitkäaikaistyöttömyyden samaistaminen työmarkkinoilta syrjäytymiseen yksinkertaistaa sekä pitkäaikaistyöttömyyteen että syrjäytymiseen liittyviä ongelmia. Yksilötason aineistolla tehdyt analyysit (Tuomaala 1997) osoittavat, että pitkäaikaistyöttömillä ei aina ole alhainen työllistymistodennäköisyys, vaikka he eivät määritelmällisesti olekaan pitkään aikaan työssä. Ominaisuuksiensa puolesta he voisivat eräissä tapauksissa saada työtä helpommin kuin moni vasta työttömäksi

tullut. Työn saanti saattaa kuitenkin edellyttää ammatin ja/tai asuinpaikan vaihtoa.

Laman aikana työmarkkinoille tulleiden nuorten työurat uhkaavat pysyvästi poiketa heitä ennen tai heidän jälkeensä valmistuneiden urakehityksestä. Koulutuksen päätyttyä työttömyyteen avoimille työmarkkinoille on ollut myöhemminkin vaikea sijoittua. Osa nuorista on joutunut työttömyys-sijoitustyökierteeseen, josta irtautuminen on vaikeaa, koska sijoitustyöpaikat eivät vastaa heidän koulutustaan.

Toinen tulevien työmarkkinanäkymien osalta mahdollinen riskiryhmä ovat laman aikana pienten lasten kotihoidontuen turvin kotiin jääneet. Työpaikan kadottua alta kotihoidon tuki on joksikin aikaa tarjonnut työttömyyttä mieluisamman vaihtoehdon. Työuran katkeaminen voi kuitenkin vaikeuttaa työhön paluuta samalla tavalla kuin pitkään jatkunut työttömyyskin. Työnantajat voivat antaa etusijan vasta kouluista valmistuneille.

Työmarkkinoilta syrjäytyminen voi tapahtua paitsi työuran katkeamisen tai alkamisen estymisen seurauksena myös päinvastaisista syistä. Laman aikana ja sen jälkeen on monissa työpaikoissa vähennetty henkilöstöä ja kiristetty työtahtia. Työssä uupuminen ja ääritapauksissa loppuunpalaminen voi johtaa pitkäaikaisiin sairaspotilaaloihin. Paluu entisiin tehtäviin voi olla vaikeata ja monessa tapauksessa tuloksena on ennenaikainen eläköityminen. Mielenterveysongelmien osuus varhaiseläkkeiden syynä on nopeasti kasvanut. Työvoiman ikärakenteen nopeasti vanhentuessa tällaisesta syrjäytymisestä voi tulla merkittävä riski sekä työmarkkinoiden toimivuudelle että julkisen talouden tasapainolle.

Työmarkkinaongelmia voidaan tarkastella myös väestökehityksen ja tuotannon rakennemuutoksen näkökulmasta. Väestökehityksessä on havaittavissa ainakin kolme työmarkkinoiden kannalta keskeistä kehityspiirrettä. Ensinnäkin väestö ikääntyy vauhdilla. Suuret ikäluokat ylittävät 50 ikävuoden rajapyykin ja työvoiman määrä kasvaakin ainoastaan ikääntyvässä päässä. Kun suuret ikäluokat alkavat noin viiden - kymmenen vuoden kuluttua siirtyä suuremmassa määrin eläkkeille, myös työvoiman määrä kääntyy laskuun. Suurten ikäluokkien työmarkkinoilla pysymisestä riippuu suuresti lähivuosien työvoiman tarjonnan kehitys.

Toinen, osittain ikääntymiseen liittyvä tekijä on työvoiman koulutustason nousu. Nuoret, työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat yli 80-prosenttisesti ammatillisesti koulutettuja, kun vastaava osuus vanhoissa, työmarkkinoilta poistuvissa ikäluokissa on kolmanneksen luokkaa. Tämä sukupolvien vaihtuminen kohottaa työvoiman keskimääräistä koulutustasoa nopeasti, mutta samalla se pitää vielä jonkin aikaa yllä suuria koulutuseroja eri ikäisten välillä.

Työvoiman ikääntyminen ja koulutustasoerot heijastuvat monella tavalla esimerkiksi työttömyyden rakenteeseen. Nuorten työttömyys on viime vuosina alentunut vauhdilla ja alkaa lähestyä lukumääräisesti tasoa, jolla oltiin 1980-luvun puolivälissä. Sen sijaan ikääntyneiden työttömyys on vain lievästi kääntynyt alenemaan. Laajaksi paisuneessa pitkäaikaistyöttömyydessä alkavat entistä enemmän korostua ikään ja kouluttamattomuuteen liittyvät piirteet.

Kolmas väestökehityksen silmiinpistävä piirre on alueellisen muuttoliikkeen elpyminen lähelle 1970-luvun alun ennätystasoa. Muuttoliikkeessä on erilaisia vivahteita. Eräs on muuttovoiton keskittyminen muutamalle keskusalueelle. Pääkaupunkiseudun ohella vain Tampereen, Turun ja Oulun seudut ovat suurista keskuksista selviä muuttovoittoalueita. Lisäksi pienemmistä keskuksista Salon seutu saa voimakasta muuttovoittoa.

Alueelliselle kehitykselle on ominaista, että alueelliset työttömyyserot tasoittuvat syvimpinä lamavuosina. Elpyminen puolestaan tapahtuu alueellisesti epäyhtenäisesti ja johtaa alueellisten erojen kasvuun ja muuttoliikkeen voimistumiseen. Nykytilanteessa on ongelmallista esimerkiksi se, etteivät läheskään kaikki korkeakoulupaikkakunnat näytä pystyvän lisäämään työpaikkoja. Tämä merkitsee sitä, että maahan syntyy laajoja alueita, joilla ei ole vetovoimaisia keskusseutuja.

Rakenteellisten ongelmien helpottumiseen viittaisivat mm. työn verokiilan oheneminen (ks. Viitamäki 1998) ja kynnispalkkojen aleneminen (Niinivaara 1999) sekä se, ettei pitkäaikaistyöttömyyden osuus enää lisäännä.¹² Päinvastaiseen suuntaan viittaavat puolestaan työttömyysasteen hidas aleneminen avoimien työpaikkojen kasvuun verrattuna ja työnantajien raportoimat lisääntyvät rekrytointivaikkeudet.

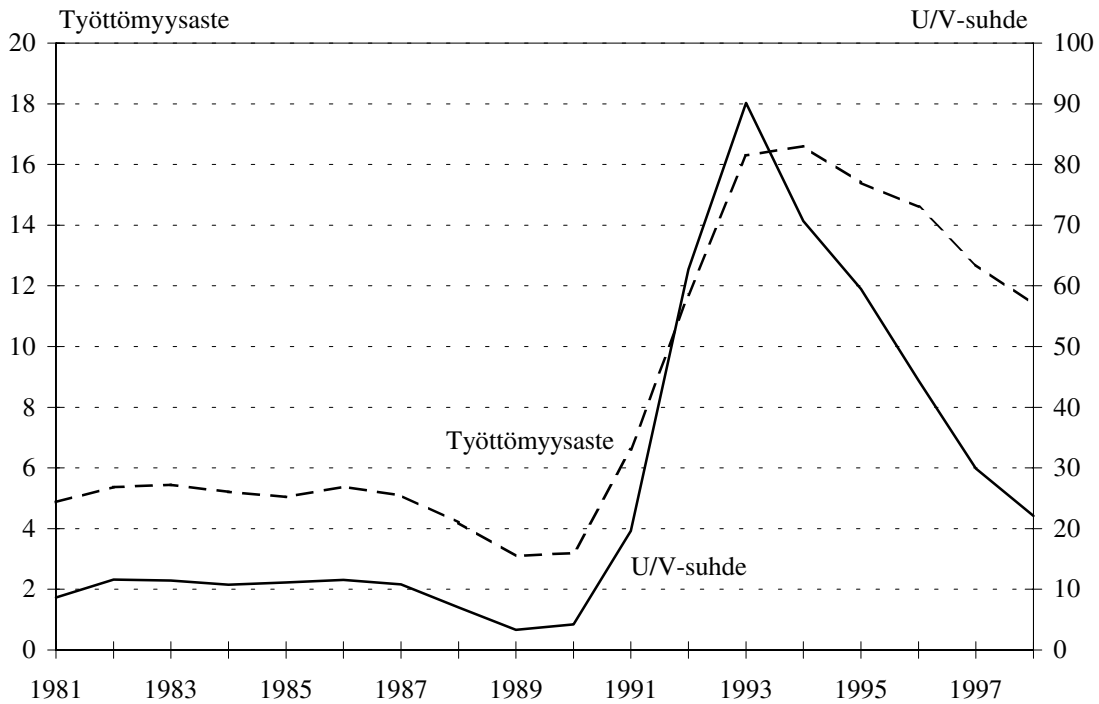
Työttömien ja avoimien työpaikkojen lukumäärien suhde (UV-käyrä) on alentunut viime vuosina nopeasti työttömyyden laskuun verrattuna (Kuvio 6.1.). Tämä voi ennakoida työmarkkinoiden kohtaanto- (mismatch-) ongelmien pahenemista vielä korkealla työttömyyden tasolla.

Tulopolitiikalla ei lyhyellä aikavälillä juuri voida vaikuttaa kohtaanto-ongelmiin. Pitkällä aikavälillä suhteellisten palkkojen kehitys on kuitenkin tärkeä koulutukseen hakeutumiseen ja työvoimavarojen kohdentumiseen vaikuttava tekijä. Lisääntyvän kansainvälisen kilpailun kautta muuttuva yritysten toimintaympäristö edellyttää yrityksiltä joustavuutta ja sopeutumiskykyä. Tärkeä tekijä sopeutumiskyvyn lisäämisessä on nykyisten ja tulevien työntekijöiden koulutustason nostaminen. Tämän lisäksi tarvitaan työaikajoustoja ja muita joustoja. Joillain toimi-

¹² Pitkäaikaistyöttömyys on viime syksystä lähtien alentunut muuta työttömyyttä nopeammin. Osittain kyse voi olla toimenpiteiden kohdentamisesta, joten pitkään avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella olleiden osuus ei ehkä ole vähentynyt samalla tavalla.

aloilla, esimerkiksi metalliteollisuudessa, sopimusteitse on pystytty lisäämään joustoja huomattavasti.

Kuvio 6.1. U/V-käyrä ja työttömyysaste



Kuten luvussa 4 perusteltiin, myös palkkajärjestelmiin tulee yhä enemmän joustavuutta lähitulevaisuudessa. Erilaiset tulos- ja kannustepalkkiot tulevat lisääntymään varsinkin yksityisellä sektorilla. Tulopoliittisten neuvottelujen painopiste tulee muuttumaan kaksitasoiseksi. Koordinoidusti sovitaan palkkaraameista. Paikallistasolla otetaan huomioon alakohtaiset erityispiirteet.

Yksityisen sektorin palkkajärjestelmän muutokset asettavat haasteita myös julkisen sektorin palkkajärjestelmälle. Julkisella sektorilla ja valtiolla onkin meneillään palkkajärjestelmien uudistaminen (katso luku 3). Yksityisen ja julkisen sektorin toimintaympäristön eroista johtuen yksityisen sektorin palkkausjärjestelmiä ei voitane soveltaa julkisella sektorilla. Makrotasolla ongelmaksi muodostunee yksityisen ja julkisen sektorin palkkasopimusten ja sektoreiden palkkakehityksen vertailtavuus. Seuraava esimerkki voi havainnollistaa tilannetta.

Yksityisen sektorin palkankorotus koostuu kahdesta osasta: sopimuskorotuksesta ja tulospalkkiosta. Tulospalkkiota maksetaan hyvinä aikoina. Huonojen aikojen palkankorotus vastaa sopimuskorotusta. Hyvien aikojen palkankorotus on sopimuskorotusta suurempi tulospalkkioiden johdosta. Julkisen sektorin palkankoro-

tukset on perinteisesti (katso luku 5) määritelty siten, että julkisen sektorin sopimuskorotukset vastaavat yksityisen sektorin sopimuskorotuksia. Yksityisen sektorin sopimuskorotuksia nopeampi ansiokehitys on kompensoitu julkiselle sektorille ansiokehitystakuumenettelyn avulla.

Tulospalkkioiden lisääntyminen ja eriytyminen paikallisen sopimisen kautta yksittäisiin yrityksiin vaikeuttaa palkkojen vertailtavuutta varsinkin, jos eri alojen yritysten suhdannevaihtelut ovat hyvin erilaisia. Vertailtavuus vaikeutuu vielä entisestään, jos tulospalkkioita aletaan enenevässä määrin maksaa ei ainoastaan yrityksen yhden vuoden tuloksen vaan pidempiaikaisen tuloksen kehityksen perusteella. Jälkimmäisessä tapauksessa tulospalkkio voisi olla esimerkiksi tietty osuus yrityksen voittojen keskiarvosta kolmen viimeisen vuoden ajalta.

Palkkojen vertailtavuusongelmat saattavat vaikeuttaa julkisen sektorin palkkaneuvotteluja varsinkin, jos ja kun suhteellisilla palkoilla (katso jakso 5.2) on tärkeä rooli palkanmuodostuksessa. Kuten luvun 5.1 mallitarkastelu osoittaa, julkisen sektorin työnantajarooli korostuu nykyisestä.

7 Yhteenveto

Tässä raportissa käsitellään valtion palvelussuhteen ehtojen kokonaisuuden yleisiä lähtökohtia. Siinä tarkastellaan kansantalouden ja valtiontalouden sekä työmarkkinoiden kehitystä 1990-luvulla ja niiden tulevaisuuden näkymiä. Lamavuosien vaikutus taloudellisiin rakenteisiin on ollut huomattava. Suomen EU- ja EMU-jäsenyys ovat muuttaneet taloudellista toimintaympäristöä ratkaisevasti. Julkisen sektorin on myös ollut sopeuduttava muutoksiin uudistamalla toimintojaan ja rakenteitaan. Raportissa selvitetään näiden tekijöiden vaikutusta valtion työmarkkinatoimintaan ja palkanmuodostukseen.

Suomen työmarkkinat ovat muuttuneet huomattavasti kymmenen viime vuoden aikana. Laman aikana työttömyysaste kohosi korkeammaksi kuin muissa Euroopan maissa, Espanjaa lukuun ottamatta. Neljän vuoden aikana menetettiin noin 19 prosenttia työpaikoista. Kun tuottavuus kuitenkin nousi jatkuvasti, jäi tuotannon lasku noin yhdeksään prosenttiin.

Työttömyyden nousun tekee erityisen ongelmalliseksi työttömyyden muuttuminen rakenteelliseksi. Tämä on näkynyt ammatillisesti kouluttamattomien työttömyyden kasvun jatkumisena viime aikoihin asti sekä ikääntyvien työttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden hitaana laskuna.

Vuosikymmenen alkupuoliskolla tuottavuus nousi työllisyyden alentuessa mutta loppupuoliskolla tuotannon kasvun myötä. Tuottavuus kasvoi nopeammin kuin reaaliset työvoimakustannukset, mikä oli perusteltua työttömyyden puolittamista-voitteen kannalta. Työllisyys alkoikin kohentua hitaasti, niin että työllisten määrä on tätä nykyä neljännesmiljoonan alempi kuin työllisyyden huippuvuonna 1989.

Työllisyyttä parantavaan työvoimakustannusten kehitykseen myötävaikuttivat työmarkkinajärjestöt sopimalla 1990-luvulla kolme tulopoliittista kokonaisratkaisua, joilla pyrittiin matalaan inflaatioon. Vuosien 1995 ja 1997 sopimukseen sisältyi myös palkansaajien ostovoimaa lisääviä veronkevennyksiä. Vuonna 1993 solmitut liittotason sopimukset ja vuodenvaihteen 1994/1995 liittotason neuvottelujen ratkaisut poikkesivat kuitenkin jossain määrin maltillisesta palkkapolitiikasta.

Työttömyyden jyrkkä kasvu oli yksi huomattava tekijä, joka nosti julkisen sektorin, varsinkin valtion, velkaantumisen ennätysellisen korkeaksi 1990-luvulla. Siihen saakka Suomen julkinen talous oli ollut ylijäämäinen ja valtiontalous tasapainossa tai lievästi ylijäämäinen. Valtiontalouden alijäämää kasvattivat myös pankkikriisin kustannukset ja julkisen velan korkokustannukset.

Julkisen talouden alijäämän ja velkaantumisen sopeuttamiseksi vastaamaan talous- ja rahaliiton vaatimuksia leikattiin valtion menoja vuosina 1991 - 1997 yh-

teensä noin 60 miljardilla markalla. Leikkaukset eivät kuitenkaan kajonneet järjestelmien perusteisiin; merkittäviä etuuksia ei lopetettu eikä toimintoja lakkautettu.

Vastauksena julkisen sektorin ongelmiin ovat menojen leikkausten ohella olleet julkisen toiminnan uudistukset, joilla on pyritty parantamaan hallinnon suorituskykyä ja siten turvaamaan kansalaisille peruspalvelujen saatavuus. Toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta mutta myös palvelujen laatua sekä kansalaisten valinnan vapautta korostetaan entistä enemmän. Hyvin toimiva ja tehokas julkinen sektori nähdään myös kansantalouden oleelliseksi kilpailutekijäksi.

Julkisen sektorin toimintojen tehostamista on toteutettu tulosohjaus-tulosjohtamisuudistuksella sekä palkkausjärjestelmiä uudistamalla. Tulosohjaus-uudistuksessa on luovuttu yksityiskohtaisesta resurssiohjauksesta ja ohjataan virastoja ja laitoksia tulostavoitteilla, tulossopimuksilla ja tulosten seurannalla ja arvioinnilla. Tulosohjaus-uudistukseen voidaan lukea myös nettobudjetointi, laskentatoimen ja kirjanpidon uudistaminen sekä tulosten arvioinnin ja seurannan kehittäminen.

Palkkausjärjestelmän uudistuksella pyritään luomaan mekanismeja, joiden avulla niitä työntekijöitä, jotka edesauttavat tulostavoitteiden saavuttamista keskimääräistä enemmän, voidaan myös palkita keskimääräistä enemmän. Palkka voidaan porrastaa työn vaativuuden, henkilökohtaisen työsuorituksen ja työyhteisön kokonaissuorituksen mukaan. Toimintayksikölle asetettujen tulostavoitteiden ylittämisestä voidaan palkita tulospalkkiolla.

Työntekijän palkka määräytyy talousteorian mukaan hänen rajatuottavuutensa perusteella. Käytännössä palkat perustuvat työmarkkinoilla saavutettuihin neuvottelutuloksiin, joten rajatuottavuuden mukaiseen palkkaukseen ei päästä edes yksityisellä sektorilla, jossa toimintojen hinnoittelu ja niiden yhteys menestymiseen markkinoilla on kuitenkin huomattavasti helpommin mitattavissa kuin julkisella sektorilla. Vaikka tulosohjauksen ja palkkausjärjestelmän uudistamisen myötä tuottavuuden ja palkan välinen yhteys on lisääntynyt julkisessa sektorissa, sen kehitys on hitaampaa kuin yksityisellä sektorilla. Tuottavuuden mittaaminen julkisella sektorilla aiheuttaa myös ongelmia tämän periaatteen soveltamisessa.

Yksi tärkeä uudistusten muoto on ollut lisääntyvä markkinaohjaus. Virastoja ja laitoksia on organisoitu yritystoiminnan tapaan liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi. Sääntelyä on vähennetty ja hallinnon rakenteita kevennetty. Kuntien valtionosuus-uudistuksella on pyritty vahvistamaan kuntien itsehallintoa ja edistämään kuntien järjestämistä vastuulla olevien koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelujen taloudellisuutta ja tehokkuutta.

Uudistetut julkisen sektorin järjestelmät ovat olleet voimassa toistaiseksi niin lyhyen aikaa, että niiden vaikutuksista on käytettävissä vain vähän tutkimuksia. Niistä voidaan päätellä kehityksen suunnan olevan myönteistä, mutta pitemmälle meneviä johtopäätöksiä on vaikea tehdä. Puutteellisten laskenta- ja seurantajärjestelmien vuoksi monista kysymyksistä ei ole edes käytettävissä arvioinnin edellyttämiä perustietoja. Arviointijärjestelmiä pitäisikin kehittää ja uudistusten taloudellisten ja tuottavuusvaikutuksien tutkimusta lisätä.

Suomen EMU-jäsenyys asettaa työmarkkinasopimusjärjestelmille suuria haasteita. EMU-oloissa palkanmuodostuksen ja työllisyyden välinen yhteys on entistä selvempi. Kilpailun lisääntyminen ja valuuttakurssipolitiikan puuttuminen pakkavat palkkaneuvotteluissa sopeutumaan matalaan inflaatioon. Ellei matalaan inflaatioon sopeuduta, on seurauksena yritysten kilpailukyvyyn ja työllisyyden heikkeneminen. Ns. palkanormin mukaan työvoimakustannusten nousuvara kansantalouden ollessa tasapainossa on yhtä suuri kuin inflaatiotavoitteen ja kansantalouden keskimääräisen tuottavuuden muutoksen summa. Palkanormia arvioitaessa tulee ottaa huomioon taloudessa vallitsevat tasapainottomuudet kuten esimerkiksi työttömyys.

Euroopan integraatio, rahaliitto ja talouden globalisoituminen aiheuttavat paineita keskitetylle neuvottelujärjestelmälle. Eri sektoreiden erilainen talouskehitys johtaa hajautettuun neuvottelujärjestelmään, ellei keskitetyissä tulosopimuksissa pystytä ottamaan huomioon alakohtaisia erityispiirteitä. Yritysten keskinäisen kilpailun kiristytessä ne eivät voi siirtää kustannusten nousua tuotteittensa hintoihin. Yritystason joustoja voitaisiin saada aikaan täydentämällä kansantalouden kehityksen huomioivaa neuvottelujärjestelmää paikallisella sopimisella.

Vaikka EMU-jäsenyyden odotetaan vakauttavan talouden kehitystä, Suomea voi silti kohdata sellaisia vienti- ja kilpailukykyongelmia, jotka vaativat nopeaa tuotantokustannusten alentamista. Tämä voi tapahtua palkkajousten lisäksi alentamalla työnantajamaksuja, mikä auttaa nimellispalkkojen alennuksen tavoin ylläpitämään työllisyyttä. Sosiaaliturvamaksujen väliaikaisiinkin alennuksiin liittyvien ongelmien välttämiseksi on työmarkkinajärjestöjen kesken sovittu EMU-puskurirahastoista. Niihin kerätään osa palkankorotusvarasta työttömyysvakuutusjärjestelmän ja työeläkejärjestelmän tasausrahastoiksi, joiden varoja voidaan käyttää taantumassa työnantajamaksujen alentamiseksi tai ennallaan pitämiseksi.

Jos Euroopan integraation syveneminen ja talouden globalisoituminen johtaa sellaiseen työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmän hajautumiseen, jota ei pystytä koordinoimaan keskusjärjestötasolla, julkisen sektorin palkat ja työllisyys ovat oleellisesti riippuvaisia siitä, miten talous- ja rahaliiton edellyttämä julkisen sektorin budjettirajoite sisäistetään julkisen sektorin palkanasetannassa. Mitä selkeämmin työllisyyden ja palkkojen välinen riippuvaisuus vaikuttaa palkan-

asetantaan, sitä matalammat ovat julkisen sektorin palkat ja sitä suurempi on sektorin työllisyys ja julkinen palvelutuotanto.

Hajautetussa ja koordinoimattomassa neuvottelujärjestelmässä julkisen sektorin työnantajaroolin (eli julkisen sektorin budjettirajoitteen kautta syntyvän palkkojen ja työllisyyden välisen riippuvuuden) on korostuttava entisestään. Koska julkisen sektorin työnantajarooli ei voine olla yhtä selkeä kuin yksityisen sektorin työnantajarooli, sen täsmentyminen voi viedä pitkän aikaa eikä se välttämättä täsmenny yksiselitteisesti ollenkaan. Seurauksen saattaa olla julkisen vallan työnantajaroolin täsmentyminen työmarkkinakonfliktien kautta.

Suomen työmarkkinoilla on tutkimusten mukaan selvästi havaittavissa eri toimialojen palkkakehityksen kytkeytyminen. Myös julkisen sektorin palkkojen on todettu jossain määrin seuraavan yksityisen sektorin palkkojen kehitystä. Tämä työmarkkinoiden piirre pysynee ennallaan tulevaisuudessakin. Suhteellisten palkkojen keskeinen rooli palkanmuodostuksessa vahvistaa tarvetta keskitettyihin tai muulla tavalla koordinoituihin palkkaratkaisuihin.

Yksilöittäisten palkkaerojen kehitys on riippuvainen eri suuntiin vaikuttavista tekijöistä. Tekninen kehitys ja erikoisosaamista omaavan työvoiman lisääntyvä kysyntä nostavat jo nyt korkean palkkatason ammattien palkkoja. Yksityisten palvelujen merkityksen lisääntyminen yhteiskunnassa tulee lisäämään keskimääräistä matalammin palkattujen työntekijöiden määrää. Näiden tekijöiden vaikutuksesta yksityisen sektorin palkkaerot tulevat kasvamaan. Samanlaisia paineita voi esiintyä myös julkisella sektorilla.

Kansantaloudellisen toimintaympäristön kehitys näyttää valtiovarainministeriön vuosille 1999 - 2003 11.5.1999 tekemän arvion mukaan yleisesti suotuisalta. Myös valtiontalouden odotetaan tasapainottuvan, mikäli valtion menot pystytään pitämään kurissa. On kuitenkin huomattava, että väestön ikärakenteesta johtuvat menopaineet tulevat voimistumaan. Hyvinvointivaltion nauttima suosio kansalaisten keskuudessa on kuitenkin laaja ja sen luoman turvaverkon merkitys paitsi yksilöiden hyvinvoinnin myös taloudellisen kasvun ja yhteiskunnan koheesion näkökulmasta niin suuri, että sen ylläpitäminen jatkunee tulevinakin vuosina. Hyvinvointivaltion rahoituksen turvaamiseksi on huolehdittava kasvun ylläpitämisestä ja työllisyyden kohentamisesta.

Työmarkkinoiden ongelmallisena piirteenä tulee olemaan syrjäytyminen pitkäaikaistyöttömyyden myötä, työmarkkinoille pääsyn vaikeutuessa tai työikäisten enenaikaisen loppuunkulumisen kautta. Muita työvoiman kehityspiirteitä ovat työvoiman ikääntyminen ja suurten ikäluokkien eläköityminen, minkä nopeudesta riippuu suuresti lähivuosien työvoiman tarjonta.

Lamasta elpyminen on tapahtunut epäyhtenäisesti, mikä johtaa alueellisten erojen kasvuun ja työvoiman muuttoliikkeen voimistumiseen. Ongelmallista on se, että maahan syntyy laajoja alueita, joilla ei ole vetovoimaisia keskusseutuja.

Vaikka rakenteellisten ongelmien helpottumisesta on merkkejä nähtävissä, työmarkkinoilla voidaan ennakoida ilmenevän edelleenkin kohtaanto-ongelmia. Niiden ratkaiseminen edellyttää yrityksiltä joustavuutta ja sopeutumiskykyä. Tärkeä tekijä sopeutumiskyvyn lisäämisessä on nykyisten ja tulevien työntekijöiden koulutustason nostaminen. Lisäksi tarvitaan työaikajoustoja ja muita joustoja. Myös palkkajärjestelmiin tulee yhä enemmän joustavuutta lähitulevaisuudessa.

Lähteet

- Alho, K. - Kotilainen, M. - Widgren, M. (1992): Suomi Euroopan yhteisössä, arvio taloudellisista vaikutuksista, ETLA B:81, Helsinki.
- Allén, T. (1996): EMU, työllisyys ja työmarkkinat, alustava teksti. Teoksessa Allén, T. - Kaitila, V. (toim.): Työmarkkinat EMU:ssa. ETLA, sarja B 127, Helsinki.
- Allén, T. (1997): Euroopan talous- ja rahaliitto ja työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmät. Tutkimuksia 66. Palkansaajien tutkimuslaitos, Helsinki.
- Annala, P. (1998): Kuntien palvelutuotannon tuottavuus. Kuntien talous- ja toimintatilastoon perustuvat laskelmat 1994-1996. Tuottavuustilastoinnin kehittämissuunnitelman väliraportti. Tuottavuudella Tulevaisuuteen -ohjelman julkaisu. Tilastokeskus. Helsinki.
- Asplund, Rita (ed.) (1994): Human Capital Creation in an Economic Perspective. Physica-Verlag. Heidelberg.
- BOF4 (1990): The BOF4 Quarterly Model of the Finnish Economy. Bank of Finland Publications D:73. Helsinki.
- Bruun, N. (1994): The Transformation of Nordic Industrial Relations, esitelmä, IIRA 4th European Regional Congress, Helsinki, 23.-26.8.1994.
- Calmfors, L. - Driffill (1988): Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, Economic Policy 6.
- Calmfors, L. (1993): Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey, OECD, Working Paper, No. 131.
- Carruth, A. A. - Oswald, A. (1985): Miners wages in post-war Britain: an application of a model of trade union behaviour, Economic Journal, vol. 95.
- Danthine, J.-P. - Hunt, J. (1994): Wage bargaining structure, employment and economic integration, Economic Journal, Oxford, vol. 104, May.
- European Commission (1998): European Economy No 65. Luxembourg.
- Eurostat (1999): Euro-zone unemployment stays at 10.4 %. Press Release No 4299. 6 May 1999.
- Harrinvirta, M. - Uusikylä, P. - Virtanen, P. (1998): Arvioinnin tila valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 7/98. Helsinki.

- Hartman, L. (1997): Palkanmuodostus ja palkkalinkit teollisuus- ja palvelutoimialoilla. VATT-keskustelualoitteita 137. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Hetemäki, M. - Kaski, E.-L. (1992): An Econometric Model of Finnish Economy. Ministry of Finance. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Heylen, F. - van Poeck, A. - van Gompel, J. (1995): Real versus nominal convergence: National labour markets and the European integration, Labour 9 (1).
- Hjerppe, Reino - Luoma, Kalevi (1997): Finnish Experiences in Measuring and Promoting Productivity in Public Sector. VATT-keskustelualoitteita 150. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Holm, P. - Honkapohja, S. - Koskela, E. (1995): Työllisyys ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen porrastaminen, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1995:11, Helsinki.
- Holm, P. - Honkapohja, S. - Koskela, E. (1996): Employment and progressive employer's social contributions. Ministry of Social Affairs and Health Publications. No. 4. Helsinki.
- Holm, P. - Kiander, J. - Tossavainen, P. (1997): Rahastot ja EMU. Tutkimusselosteita 138. Palkansaajien tutkimuslaitos, Helsinki.
- Holm, P. - Kiander, J. - Tuomala, J. - Valppu, P. (1998): Työttömyysvakuutusmaksujen työttömyysriskin mukainen porrastus ja omavastuu. VATT-tutkimuksia 48. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Holm, P. - Mäkinen, M. (1998): Työttömyysvakuutusjärjestelmän EMU-puskurointi. VATT-keskustelualoitteita 157. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Holm, P. - Romppanen, A. (1999): Vuosien 1995 ja 1997 tulopoliittisten sopimusten työllisyysvaikutuksista. Muistio 17.5.1999.
- Holm, P. - Tossavainen, P. (1996): Ulkoinen ja sisäinen devalvaatio ja työllisyys. Teoksessa Allén, T. - Kaitila, V. (toim.): Työmarkkinat EMU:ssa. ETLA, sarja B 127. Helsinki.
- Holmlund, B. - Ohlsson, H. (1992): Wage Linkages Between Private and Public Sectors in Sweden. Labour. No. 6. 3 -17.
- Holmlund, B. (1992): Wage setting in private and public sectors in a model with endogenous government behaviour. European Journal of Political Economy. No. 9. 149 -162.
- Holmlund, B. (1997): Macroeconomic Implications of Cash Limits in the Public

Sector. Economica. No. 64. 49 - 62.

- Honkapohja, S. - Koskela, E. - Uusitalo, R. (1999): Työllisyys, työn verotus ja julkisen talouden tasapaino. Tutkimukset ja selvitykset 1/99. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Jacobi, O. (1994): Competitive Advantages of European, American and Japanese Industrial Relations, esitelmä, IIRA 4th European Regional Congress, Helsinki, 23.-26.8.1994.
- Kauppinen, T. (1994): Transformation of Industrial Relations in Finland, esitelmä, IIRA 4th European Regional Congress, Helsinki, 23.-26.8.1994.
- Kiander, J. (1996): Teollisuuden ja työmarkkinoiden sopeutuminen Euroopan talous- ja rahaliittoon. Tutkimuksia 62. Palkansaajien tutkimuslaitos. Helsinki.
- Kiander, J. - Pehkonen, J. (1997): Finnish unemployment. Observations and conjectures. HKKK, Working Papers W-198. Helsinki.
- KOM (1983): Valtion liikelaitostyöryhmän mietintö. Komiteanmietintö 1982:64. Helsinki.
- KOM (1985): Valtion liikelaitoskomitean mietintö. Komiteanmietintö 1985:2. Helsinki.
- KOM (1986): Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö. Komiteanmietintö 1986:2. Helsinki.
- KOM (1990): Henkilöstöpolitiikan uudistaminen: henkilöstökomitean mietintö 1990:34. Valtioneuvosto. Helsinki.
- KOM (1992a): Keskushallinnon rationalisointihanke. Komiteanmietintö 1992:28. Helsinki.
- KOM (1992b): Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon. Selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämistä. Komiteanmietintö 1992:33. Helsinki.
- KOM (1996): Kansalainen, kunta ja valtio. Selvitysmies Heikki Kosken raportti valtion ja kuntien välisen suhteen kehittämistä. Komiteanmietintö 1996:16. Helsinki.
- Korkeamäki, Ossi (1999a): Valtion palkat yleisiin työmarkkinoihin verrattuna: vuodet 1989-1994. Muistio.
- Korkeamäki, Ossi (1999b): Yksityisen ja julkisen sektorin palkkoihin vaikuttavat tekijät. Ekonometrinen tutkimus 1987-1994. VATT-tutkimuksia 57. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Martikainen, Mikko - Luoma, Kalevi (1997): Hallinnonuudistukset julkisella

- sektorilla: taloudellisten vaikutusten arviointia. VATT-keskustelualoitteita 141. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Niemi, M. (1997a): Valtion tuottavuuskehitys 1994-1995. Tuottavuustilastoinnin kehittämisprojektin väliraportti. Tuottavuudella Tulevaisuuteen -ohjelman julkaisu. Tilastokeskus. Helsinki.
- Niemi, M. (1997b): Valtion virastojen ja laitosten tuottavuuskehitys 1995-1996. Tuottavuustilastoinnin kehittämisprojektin väliraportti. Tuottavuudella Tulevaisuuteen -ohjelman julkaisu. Tilastokeskus. Helsinki.
- Niemi, M. (1998): Valtion virastojen ja laitosten tuottavuuskehitys 1996-1997. Tuottavuustilastoinnin kehittämisprojektin väliraportti. Tuottavuudella Tulevaisuuteen -ohjelman julkaisu. Tilastokeskus. Helsinki.
- Niinivaara, R. (1999): Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia. Tutkimukset ja selvitykset 4/99. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- OECD (1992): Progress in Structural Reform: An Overview. Paris.
- OECD (1993a): High and Persistent Unemployment: Assessment of the Problem and its Causes. Paris.
- OECD (1993b): Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects, Chapter 2, Employment Outlook, July. Paris.
- OECD (1994): The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations, Part II. Paris.
- OECD (1997): Employment Outlook. Paris.
- OECD (1999): Economic Surveys 1998-1999: Finland. Paris.
- Pencavel, J. (1994): The Tradeoff between Wages and Employment in Trade Union Objectives, Quarterly Journal of Economics, vol. 109.
- PUMA (1997): Trends in Public Sector Pay in OECD Countries. Public Management Committee. OECD. Paris.
- Rowthorn, R. E. (1992): Centralisation, employment and wage dispersion, Economic Journal, Oxford, vol. 102, May.
- SM (1999): Kuntien tulorakenteen kehittämisvaihtoehtoja. Kuntien tulopohjatyöryhmän muistio. Sisäasianministeriö. Kuntaosaston julkaisu 3/1999.
- Soskice, D. (1990): Wage determination: The changing role of institutions in advanced industrialised countries, Oxford Review of Economic Policy 6, 1990:4.
- Stenvall, Jari (1999): Aluehallinto 2000. Aluehallintouudistuksen keskeiset

- vaikutukset. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Tampere.
- Summers, L. - Gruber, J. - Vergara, R. (1993): Taxation and the Labour Markets: The Case of Corporatism, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CVIII, May 1993, Issue 2.
- Sverige och EMU (1996): Betänkande av EMU-utredningen, Statens offentliga utredningar, 1996:158, Finansdepartementet, Stockholm.
- Temmes, Markku - Kivinen, Juha - Lumijärvi, Ismo - Mertano, Sinikka - Moilanen, Timo (1998): Henkilöstöpolitiikan uusi tuleminen. Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan arviointihankkeen raportti. Valtion työmarkkinalaitos 10/98. Helsinki.
- Temmes, Markku - Kiviniemi, Markku (1997): Suomen hallinnon muuttuminen 1987 - 1995. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopisto. Helsinki.
- Tiihonen, Seppo (1996): Valtioyhteisön hallintopolitiikka. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämissosasto. Helsinki.
- TK (1999a): Kansantalouden tilinpito 1990-1998. Moniste 6.7.1999. Tilastokeskus. Helsinki.
- TK (1999b): Työvoimatilastoinnin muutokset. Työmarkkinat 1999:3. Tilastokeskus. Helsinki.
- TM (1999): Työllisyys ja hyvinvointi uuden vuosituhannen alkaessa. Työvoima 2017. Loppuraportti. Työpoliittinen tutkimus 200. Työministeriö. Helsinki.
- TN (1996): Julkinen velka, kasvu ja työllisyys. Työryhmäraportti. Talousneuvosto 29.2.1996. Helsinki.
- Tuomaala, M. (1997): Rekrytointivaikkeudet työvoimatoimistoihin ilmoitettujen avointen työpaikkojen kohdalla vuoden 1997 alussa. Työhallinnon julkaisu nro 177. Työministeriö. Helsinki.
- Tuposeto (1995): Inflaatioreportti. Tulopoliittinen selvitystoimikunta 6.4.1995.
- Tuposeto (1997): Talous-, työllisyys- ja työmarkkinapoliittisen sopimuksen vaikutuksia. Tulopoliittinen selvitystoimikunta 11.6.1997.
- Tuposeto (1999): Syyskuun 1995 ja joulukuun 1997 tuloratkaisujen arviointia. Tulopoliittinen selvitystoimikunta 12.3.1999.
- Vartiainen, J. (1994): Palkkaliikumukset Suomen teollisuudessa: yksilötason analyysi. Tutkimuksia. No. 48. Palkansaajien tutkimuslaitos. Helsinki.
- Vartiainen, J. (1996): Palkkasopimusjärjestelmät, liukuma ja Suomen kansantalouden inflaatioalttius. Teoksessa Allén, T. - Kaitila, V. (Toim.):

- Työmarkkinat EMU:ssa. ETLA, sarja B 127. Helsinki.
- Viitamäki, H. (1998): Työmarkkinoiden verokiila vuosina 1989 - 99. VATT-muistioita 33. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- VM (1990): Palvelevampaan hallintoon. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta. Helsinki.
- VM (1992): Julkisen sektorin uudistaminen. Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- VM (1993a): Maailman paras julkinen sektori? Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Loppuraportti. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- VM (1993b): Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- VM (1995a): Ministeriö tuloksetekijänä. Ministeriön tulosohjauksen kehittämishanke. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/95. Valtiovarainministeriö. Budjettiosasto. Helsinki.
- VM (1995b): Valtion henkilöstöstrategia. Helsinki.
- VM (1996): Henkilöstövoimavarojen hallintajärjestelmä. Henkilöstötilinpäätös. Käsikirja valtion organisaatioille. Valtiovarainministeriö. Henkilöstöosasto. Helsinki.
- VM (1997a): Julkinen talous kansainvälisessä perspektiivissä. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- VM (1997b): Valtioyhteisön hallintopolitiikka -hanke. Keskushallintotyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 25/97. Helsinki.
- VM (1997c): Valtioyhteisön hallintopolitiikka -hanke. Tulosohjaushankkeen muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 35/97. Helsinki.
- VM (1997d): Valtioyhteisön hallintopolitiikka -hanke. Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkatyöryhmän muistio. Valtion henkilöstöpolitiikan kynnyskysymykset. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 30/97. Helsinki.
- VM (1998a): Julkisen talouden näkymiä ja haasteita. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/98. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- VM (1998b): Henkilöstöpolitiikka puntarissa. Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan vaikuttavuuden arviointihankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 18/98. Helsinki.
- VM (1998c): Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen

kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston periaatepäätös. Helsinki.

- VM (1998d): Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat. Taustamateriaalia. Helsinki
- VM (1998e): Valtion talousarvioesitys 1999. Helsinki.
- VM (1999): Kansantalouden ja valtiontalouden näkymät vuosina 1999-2003. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- VNK (1997): Rahaliitto ja Suomi - talouden haasteet. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/24.
- VNK (1998a): Julkinen talous 2000-luvulla: reunaehdot, haasteet ja uudistusten suunta. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1998/4. Talousneuvosto. Helsinki.
- VTML (1991): Tulospalkkaus valtionhallinnossa. Valtion työmarkkinalaitoksen julkaisuja 15. Helsinki.
- VTML (1992): Valtiotyönantajan palkkapolitiittinen ohjelma. Valtion työmarkkinalaitos. Helsinki.
- VTML (1994): Valtion virka- ja työehdot 1993 - 1995. Valtion työmarkkinalaitos. Helsinki.
- VTML (1996): Kannustavaan palkkaukseen. Valtion palkkausjärjestelmien uudistaminen. Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto. Valtion työmarkkinalaitos. Helsinki.
- VTML (1998): Tietoja valtion henkilöstöstä 1970 - 1997. Valtiovarainministeriö. Valtion työmarkkinalaitos 7/98. Helsinki.
- Zellner, A. (1962): An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regressions and Tests for Aggregation Bias, *Journal of American Statistical Association*, vol. 57, 348-368.

Liite 1

Tuotannon, työtuntien ja tuottavuuden keskimääräinen vuosimuutos, prosenttia

	1990-1993			1993-1997		
	Tuotanto	Työ- tunnit	Tuotta- vuus	Tuotanto	Työ- tunnit	Tuotta- vuus
Maatalous	-5,0	-4,6	-0,4	1,2	-4,5	6,0
Metsätalous	-1,0	-8,9	8,7	5,7	-5,6	12,0
Teollisuus	-2,0	-9,0	7,6	7,9	2,4	5,4
Elintarviketeollisuus	1,0	-6,8	8,4	2,2	-1,4	3,7
Tekstiili- ja vaatetus	-11,8	-18,3	7,9	0,1	-2,6	2,8
Puuteollisuus	-3,5	-11,3	8,8	6,9	2,1	4,7
Paperiteollisuus	3,5	-5,2	9,2	5,3	-0,1	5,4
Graafinen teollisuus	-6,1	-7,4	1,4	3,4	-2,4	6,0
Kemian teollisuus (ml. kumit.)	-1,2	-5,4	4,4	5,4	1,9	3,5
Polttoaineteollisuus	4,7	0,6	4,1	3,2	0,0	3,2
Rakennusaineteollisuus (ml. muu teoll.)	-10,2	-13,5	3,8	6,0	0,7	5,2
Metalliteollisuus (ml. kaivann.)	3,5	-4,2	8,1	6,6	0,8	5,8
Metallituotteiden valmistus	-6,1	-11,6	6,2	10,7	7,8	2,3
Koneiden ja laitteiden valmistus	-9,7	-9,9	0,2	12,4	4,7	7,4
Sähkötekniisten tuotteiden valmistus	7,8	-4,5	4,1	21,5	10,8	9,7
Kuljetusvälineiden valmistus	-8,0	-11,9	4,5	6,2	2,5	3,6
Sähkö, kaasu ja vesi	2,3	-6,3	9,1	3,2	-3,4	6,8
Rakentaminen	-11,5	-17,6	7,4	1,3	4,0	-2,6
Muu rakentaminen	-5,5	-6,8	1,4	2,5	-1,9	4,5
Kauppa	-10,4	-8,8	-1,7	5,9	2,3	3,5
Majoitus ja ravintolat	-6,9	-8,2	1,4	3,7	1,3	2,4
Kuljetus, liikenne ja tietoliikenne	-0,7	-5,4	5,0	6,2	1,7	4,4
Rahoitus ja vakuutus	-6,8	-5,0	-1,9	0,6	-6,2	7,3
Liike-elämää palv. toiminta	1,5	-6,1	8,1	4,7	7,2	-2,3
Sos. ja henk.koht. palvelut	-3,5	-5,0	1,6	2,7	3,2	-0,5
Markkinatuotanto yhteensä	-3,5	-8,1	5,0	5,5	1,2	4,2

Lähde: TK (1999a).