

206

PALKKANORMIT SUOMALAISESSA TULOPOLITIIKAS- SA: VALIKOIVA KATSAUS

Pekka Sauramo

Tutkimusprojektia ovat rahoittaneet Työsuojelurahasto ("Työmarkkinoiden pelisäännöt: työelämän suhteet, sopimustoiminta ja tulopolitiikka 2000-luvulla") ja Palkansaajasäätiö. Kiitän Peter J. Boldtia, Ismo Luimulaa, Jukka Pekkarista ja Markus Sovalaa hyödyllisistä kommentteista ja keskusteluista.

ISBN 952-209-005-0
ISSN 1795-1801

TIIVISTELMÄ

Kirjoituksessa tarkastellaan palkkanormien asemaa suomalaisessa tulopolitiikassa luomalla historiallinen katsaus palkkanormiajattelun oleellisiin piirteisiin. Historiallinen katsaus aloitetaan sotavuosista ja päätetään nykyhetkeen. Historiallisessa katsauksessa otetaan esille muun muassa kolme normia: tuottavuusnormi, EFO-normi ja euro-normi. Työmarkkinajärjestöjen näkemyksiä kuvattaessa erityishuomio kiinnitetään SAK:n palkkanormeja käsitteleviin kannanottoihin.

Kirjoituksessa pohditaan myös tulevaisuuden näkymiä ottamalla lähtökohdaksi historiasta saadut kokemukset. Kokemusten valossa perusedellytys jonkin palkkanormin seuraamiselle on rahataloudellinen vakaus. Ilman rahataloudellisesti vakaita oloja mahdollisuudet noudattaa jotakin normia ovat hyvin huonot. Raportissa lähdetään siitä, että nykyisenkaltaiset talous- ja rahaliiton muodostamat rahataloudelliset puitteet ovat palkkanormiajattelun elinvoimaisuuden kannalta otollisemmat kuin kertaakaan sitten Bretton Woods -aikakauden parhaiden päivien.

JEL-luokittelu: E24, E25, E64

Asiasanat: palkat, palkkanormit, funktionaalinen tulonjako, tulopolitiikka

1. JOHDANTO

”Neuvottelut seuraavien vuosien työehtosopimuksista ovat alkamassa. Palkkavaatimuksia esitetään ja niitä perustellaan kansantalouden tuottavuuden kasvulla, jonka nähdään luoneen uutta jaettavaa, josta osa kuuluu palkansaajille. Neuvotteluissa tarkastellaan huolellisesti tehtyjä laskelmia tuottavuuskehityksestä ja yritetään sen perusteella määrittellä kansantalouden palkanmaksuvaraa. Jos sopimukset toteutuvat kattavana tulopoliittisena kokonaisratkaisuna, odotettavissa on, että sovittu palkankorotus tulee valtaosalle maan palkansaajista jokseenkin samansuuruisena.” Näillä sanoilla luonnehti Suomen Pankin pääjohtaja Matti Vanhala lokakuussa vuonna 2002 silloisen neuvottelukierroksen yhtä oleellista vaihetta (Vanhala, 2002).

Vaikka Vanhala ei edellä esitetyssä lainauksessa käytä palkanormi -sanaa, lainaus tiivistää hyvin, mistä palkanormissa on kysymys: ohjenuorasta, jonka avulla pyritään arvioimaan keskimääräistä palkankorotusvaraa ja jonka käyttö mahdollisesti kuvastuu myös toteutu-
neessa palkkakehityksessä.

Lainaus kuvastaa myös sitä, että palkanormiajattelulla on huomionarvoinen asema suomalaisessa tulopolitiikassa. Vaikka palkanormien soveltaminen ei ehkä olekaan näkynyt toteutuneissa palkkaratkaisuissa, palkanormi on ollut oleellinen osa tulopolitiikan kieltä. Historiaa tulkittaessa tulisi pitää mielessä, etteivät esimerkiksi keskitettyyn ratkaisuun perustuvat, suunnilleen samansuuruiset palkankorotukset vielä ole osoitus jonkun palkanormin soveltamisesta käytäntöön. Eiväthän tällaiset korotukset välttämättä kuvasta sitä, että työmarkkinaosapuolet ovat yhdessä sopineet jonkun normin soveltamisesta. Korotusten suuruus voi myös poiketa jonkun normin mukaisesta korotuksesta.

Tässä kirjoituksessa tarkastelen lähemmin palkanormien asemaa suomalaisessa tulopolitiikassa. Tarkastelen erityisesti normiajattelun historiaa. Vaikka tällainen näkökulma on suppea, sen avulla voi kuitenkin kuvata oleellisia piirteitä suomalaisen tulopolitiikan historiaa. Toisaalta palkanormien käyttöä analysoimalla voi sanoa jotakin myös tulopolitiikan tulevaisuudesta.

Koska suomalaisen tulopolitiikan historian katsotaan usein alkaneen 1960-luvulla vuonna 1968 solmitun ns. Liinamaa I-sopimuksen toimitessa alkuaikojen huippukohtana, näyttäisi luontevalta aloittaa myös palkanormin historian tarkastelu 1960-luvulla. Palkanormin – ja myös tulopolitiikan – historiassa kannattaa kuitenkin mennä vielä jonkin verran kauemmak-

si, aina 1940-luvulle asti. Siksi aloitan historiallisen katsauksen sotavuosista ja etenen kronologisessa järjestyksessä kohti nykyhetkeä.

Kuvaan erityisesti sitä, miten palkkanormiajattelu on kehittynyt ja miten se on mahdollisesti näkynyt tulopoliittisissa ratkaisuissa. Tarkastellessani tulopoliitiikan eri osapuolten suhtautumista palkkanormien käyttöön kiinnitän erityishuomion SAK:n palkkanormeja käsitteleviin kannanottoihin. Vaikka tarkastelen Suomea ja suomalaista keskustelua, otan esille myös joitakin kokemuksia Ruotsista.

2. PALKKANORMI: 1940- JA 1950-LUKU

Suomessa palkoista tuli talouspoliittinen kysymys varsin myöhään, eikä niistä sotien väli-senä aikana vielä juurikaan keskusteltu. Sota-aika oli suomalaisen tulopolitiikan synnyn kannalta kuitenkin tärkeä ajanjakso, koska tuolloin valtion ote työmarkkinoilla vahvistui. Suomalaisen tulopolitiikan yksi ominaispiirre on ollut juuri valtiovallan merkittävä ase-ma, johon syitä voidaan hakea toisen maailmansodan ajasta. Sitä voidaan myös kutsua sotakorporatismiin ajanjaksoksi (Sovala 1991, ks. myös Pekkarinen ja Vartiainen 1995, 294–299).

Selvimmän valtion väliintulo työmarkkinoilla kuvastui sotavuosina palkkasäännöstelynä, jo-ka perustui vuoden 1941 taloudelliseen valtalakiin. Sillä hintoja ja palkkoja koskevat sään-nöstelyoikeudet annettiin valtioneuvostolle. Palkkasäännöstelyn vuosina palkankorotuksista päätettäessä noudatettiin ohjenuoraa, josta tuli oleellinen osa suomalaisen palkkapolitiikan historiaa: palkat sidottiin elinkustannusten nousuun.

Palkkojen sitomista elinkustannusten nousuun voi pitää yhtenä sovelluksena palkkanormis-ta. Elinkustannusten nousuun perustuvaa ohjenuoraa voi kutsua palkankorotuksia muovaa-vaksi *elinkustannusnormiksi*. Elinkustannusnormin noudattamisella tähdättiin elintarvikkei-den kallistumisen korvaamiseen palkansaajille. Sotavuosina kompensatio ei kuitenkaan ol-lut täysimääräinen. Se muuttui periaatteessa täydelliseksi – ja joksikin aikaa ylikompensoi-vaksikin – sodan jälkeen.

Palkankorotusten sitomista elinkustannusindeksin kuvaamaan kustannusten nousuun voi pi-tää palkkanormiajattelun alkuvaiheen oleellisimpina piirteinä. Vaikka elinkustannusnormia on luontevaa pitää yhtenä palkkanormin sovellutuksena, se poikkeaa muista palkkanor-meista siinä, että normia noudatettaessa palkkoja nostetaan vasta jälkikäteen – toteutuneen talouskehityksen perusteella.

Elinkustannusnormin soveltamisen kannalta yhden tärkeän ajanjakson muodostivat 1950-luvun alkupuoliskon vuodet yleislakkoon asti. Syksyllä 1951 solmittiin vakautussopimus, jolla palkat jäädytettiin, mutta ne samalla sidottiin elinkustannusindeksiin täyskompensaa-tiolla. Sopimukseen myös liittyi vakauttamisohjelma, jolla pyrittiin estämään hintojen nousu (ks. Komiteanmietintö 1951: 13).

Palkkojen sitominen elinkustannusten nousuun oli muutamaa poikkeuksellista ajanjaksoa lukuun ottamatta sääntö aina 1960-luvun lopulle saakka. Palkkasäännöstelyn lopettamisen

jälkeen indeksisidonnaisuudella ei kuitenkaan ollut enää yhtä tärkeää merkitystä palkankorotusten kannalta. Elinkustannusnormin käytön voikin sanoa loppuneen palkkasäännöstelyn loputtua, vaikka palkkoihin onkin tehty keskitettyihin ratkaisuihin liittyneiden indeksiehtojen laukeamiseen takia indeksikorotuksia.

Samaan aikaan kun palkkapolitiikan ohjenuorana oli elinkustannusnormi, talouspoliittisessa keskustelussa näkemys inflaatiosta kustannusten nousun seurauksena alkoi yleistyä. Keskustelu kustannusinflaatiosta toi uuden, merkittävän lisäulottuvuuden paitsi suomalaiseen keskusteluun inflaation hillinnän keinoista myös keskusteluun palkanormista: työn tuottavuuden kasvu otettiin esille uutena oleellisena palkkapolitiikan välineenä ja alettiin keskustella tuottavuusnormista. Normin mukaan nimellispalkkojen korotukset olisi mitoitettava vastaamaan koko kansantalouden tuottavuuden kasvua. Tämänsuuruiset palkankorotukset eivät kiihdyttäisi inflaatiota.

Tuottavuusnormia pitivät esillä muun muassa nuoremman polven asiantuntijat Teuvo Aura ja Erik Törnqvist, jotka olivat valmistelemassa vuoden 1951 vakautusratkaisun yhteydessä perustetussa Talouspoliittisessa suunnitteluneuvostossa ns. talouspoliittista perusohjelmaa (Hetemäki ja Sovala 1991). Suunnitteluneuvostossa oli edustus muun muassa keskeisistä etujärjestöistä, joiden edustajat esittivät ohjelmasta näkemyksensä.

Inflaation hillintä tuottavuusnormin noudattamisen tavoitteena ilmenee hyvin seuraavasta Auran (1952, 164–165) luonnehdinnasta: ”Palkkatasomme on meillä sidottu elinkustannusindeksiin. Jos kulutustavarain keskimääräinen hintataso alkaa kohota niin suuressa määrin, että indeksin nousun perusteella joudumme yleisiin palkankorotuksiin, olemme taas leveällä tiellä. Rahataloudellisen tasapainon säilyttämiseen tähtäävän talouspolitiikan päämääränä on sen vuoksi oleva hintatason pysyttäminen vakaana... Sisäistä rahataloudellista tasapainoa silmällä pitäen on pidettävä ohjenuorana, ettei kokonaistulo maassamme nouse enempiä kuin kansantalouden tuottavuus kasvaa. Jos me esim. palkkojen korotuksissa menemme yli tämän, olemme uuden inflaation tiellä.”

Auran luonnehdinnassa on oleellista myös se, että hän arvostelee elinkustannusnormin käyttöä sen inflaatiota ylläpitävän vaikutuksen takia ja tarjoaa tavallaan tilalle tuottavuusnormia. Auran ajattelussa korostuu tuottavuusnormin käyttö ensisijaisesti inflaation hillinnässä eikä funktionaalisen tulonjaon vakauttamisessa. Talouspoliittisessa perusohjelmassa kuitenkin lähdettiin siitä, että myös reaaliensiotaso nousisi työn tuottavuuden tahdissa. Siten ohjelmassa tuottavuusnormin noudattamisella tavoitellaan myös funktionaalisen tulonjaon vakautta.

Jos hintatason nousu johtuu pelkästään palkkakustannusten, eli yksikkötyökustannusten, noususta, palkankorotusten rajoittaminen tuottavuuden kasvun suuruisiksi johtaa sekä hintatason että funktionaalisen tulonjaon vakauteen. Suomalaista keskustelua tuottavuusnormista voi jäsentää määrittelemällä tuottavuusnormin mukainen palkankorotusvara kahdella vaihtoehtoisella tavalla.

Ensimmäisen tavan mukaan

(1) palkankorotusvara = koko kansantalouden tuottavuuden kasvu.

Toisen tavan mukaan

(2) palkankorotusvara = koko kansantalouden tuottavuuden kasvu + odotettu inflaatio.

Määritelmistä tulee identtiset, jos oletetaan hintatason muutosten noudattelevan yksikkötyökustannusten muutoksia. Tuolloin hintataso pysyy muuttumattomana, jos palkat nousevat tuottavuuden kasvun mukaisesti.

Vaikka lukuisat 1950-luvulla ja myös sen jälkeen käytetyt puheenvuorot, joissa korostetaan tuottavuuden kasvuvauhtia hyväksyttävänä nimellisansioiden nousuvauhtina, ovat sopusoinnussa määritelmän (1) kanssa, niissä kuitenkin viime kädessä välittyy määritelmän (2) mukainen tuottavuusnormin määritelmä ja oletus siitä, että inflaatio johtuu viime kädessä tuottavuuden kasvun ylittävistä palkankotuksista. Siten puheenvuoroissa tyypillisesti ajatellaan koko kansantalouden tuottavuuden kasvuvauhdin mukaisten palkankorotusten vakauttavan sekä hintatason että funktionaalisen tulonjaon.

Tuottavuusnormi palkkojen nousun ohjenuorana ei tietenkään ole alun perin suomalainen idea, vaikka suomalaiset talouspoliitikot eivät välttämättä saaneetkaan ideaa suoraan ulkomailta (ks. Törnqvistin vastaus Hetemäen ja Sovalan (1991) haastattelussa). Kun Luoma (1954) kommentoi perusohjelmassa esitettyä tuottavuusnormia, hän ottaa esille Ruotsissa jo vuosina 1899–1925 *Ekonomisk Tidskrift*issä lähinnä Davidssonin ja Wicksellin välillä käydyn keskustelun siitä, tulisiko työn tuottavuuden nousu näkyä palkkojen nousuna vai hintojen laskuna. Wicksellin linja vastasi tuottavuusnormin mukaista palkankorotuslinjaa. Luoma pitää myös Keynesiä Wicksellin linjan edustajana. Tuottavuusnormin soveltamisesta käsitellessään hän tukeutuu myös muun muassa Alvin H. Hansenin 1940-luvulla esittämiin näkemyksiin. Keynesin ja Hansenin näkemyksiin viittasi jo aiemmin Kivinen (1952).

Etujärjestöt ottivat kantaa tuottavuusnormiin enemmän tai vähemmän suoraan antaessaan lausuntoja Talouspoliittisen suunnitteluneuvoston valmistelemasta talouspolitiikan perusohjelmasta. Suunnitteluneuvostossa jäseninä olleet SAK:n edustajat jättivät mietinnön johdosta eriävän mielipiteen mutta eivät arvostelleet tuottavuusnormia (SAK 1954, 48–56). Työnantajien kanta oli torjuva (Pekkarinen ja Vartiainen 1995, 305).

Siten työmarkkinajärjestöt ottivat kantaa tuottavuusnormiin ensimmäistä kertaa jo 1950-luvun alkuvuosien vakautuskaudella. Näistä kannanotoista oli vielä pitkähäkö matka aikakauden, jolloin tuottavuusnormista tuli vakiintunut osa tulopolitiikan kieltä. Oleellista kuitenkin on, että normista keskusteltiin jo 1950-luvun alkupuoliskolla, jota voi kutsua valtiollisen tulopolitiikan ensimmäiseksi vaiheeksi. Vuoden 1956 yleislakkoa ja siihen johtanutta tapahtumaketjua voi pitää ensimmäisen vaiheen loppuna (Sovala 1991, ks. myös Pekkarinen ja Vartiainen 1995, 301–310).

Yleislakkoa edeltänyt säännöstelyvaltuuksien poistaminen oli talouskehityksen kannalta yksi vedenjakaja. Alkoihan inflaatio kiihtyä pian valtuuksien poistamisen jälkeen. Talouden kehitys oli 1950-luvun jälkipuoliskolla erittäin epävakaata. Syksyllä 1957 markka devalvoitiin. Taantuma paheni, ja kokonaistuotannon kasvu jäi kahden seuraavan vuoden aikana erittäin vähäiseksi. Talouden murrokseen liittyi myös murros työmarkkinapolitiikassa. Ammattiyhdistysliike oli hajallaan, eikä vuosina 1957–1960 saatu aikaan keskitettyjä palkkaratkaisuja.

Ay-liikkeen palkanormiajattelun kehittymisen kannalta huomionarvoisin uusi linjaus tapahtui jo ennen vuosien 1957–1960 murrosvuosia eli vuonna 1956 SAK:n VII edustajakokouksessa. Edustajakokouksessa keskeiseksi talouspoliittiseksi tavoitteeksi asetettiin taloudellisen tasapainon ylläpito täystyöllisyyden vallitessa. Tästä tavoitteesta seurasi vaatimus, jonka mukaan reaalipalkkojen nousun oli vastattava työn tuottavuuden kehitystä.

SAK kuvaa omaa merkitystään tuottavuuden nousun huomioimisessa palkkaratkaisuista päätettäessä seuraavalla tavalla: ”Viime vuosien palkkapolitiikan suurin periaatteellinen saavutus on se, että ammattiyhdistysliikkeen ponnistuksilla on voitu hankkia yleisempikin hyväksyminen sille, että reaalipalkkojen on seurattava kansantulon nousua ja työn tuottavuudessa tapahtuvaa kehitystä.” (SAK 1956, 25). Kanta tuottavuusnormiin on suhteellisen yksiselitteinen: ”Käytännön ratkaisuna on pyrittävä siihen, että palkkakehitys eri aloilla suunnilleen noudattaisi työn tuottavuuden kansantalouden puitteissa tapahtuvaa kokonaiskehitystä. Tämän ohella on kuitenkin sallittava sellainen kehitys, että parhaiden tuottavilla

ja pitemmälle rationalisoiduilla työaloilla voi ansioiden kehitys olla keskimääräistä nopeampaa.” (SAK 1956, 26). Kannanottoa voi pitää silloisen SAK:n ensimmäisenä edustajakokouksessa annettuna tuenosoituksena tuottavuusnormille.

3. PALKKANORMI: 1960-LUKU

Vaikka suomalaisen tulopolitiikan historiaa kirjoitettaessa kannattaakin lähteä liikkeellä kauempaa kuin 1960-luvusta, sitä voi kuitenkin pitää tulopolitiikan muotoutumisen kannalta keskeisimpänä vuosikymmenenä. Tulopolitiikan varsinaisena alkamisvuotena on usein pidetty vuotta 1968, jolloin solmittiin ns. Liinamaa I-sopimus. Sopimusta oli kuitenkin edeltänyt monivuotinen valmisteleva ajanjakso, jonka kuluessa luotiin edellytykset tulopolitiikan harjoittamiselle.

Tulopolitiikan aikakautta oli valmisteltu esimerkiksi komiteoissa, joissa ekonomistit toimivat paitsi keskeisinä kansantaloustieteellisen tutkimuksen tuloksia välittävinä asiantuntijoina myös tulopolitiikan kielen muovaajina. Ilman poliittisten ja järjestöllisten edellytysten syntymistä, esimerkiksi ilman ammattiyhdistysliikkeen eheytymistä, suomalaisen tulopolitiikan historiasta olisi kuitenkin tullut toisenlainen.

Varsinaisen sysäyksen Liinamaa I -sopimuksessa kiteytyneelle tulopolitiikan läpimurrolle antoi kuitenkin taloudellinen tilanne. Suomen talous oli ajautunut kriisiin, jota hoidettiin syksyllä 1967 suurella devalvaatiolla. Liinamaa I -sopimuksesta tuli hyvin tärkeä osa devalvaation jälkihoitoa, jolla pyrittiin inflaation hillintään. Ei ole ihme, että Liinamaa itse tiivistä tulopolitiikan perimmäisen tavoitteen seuraavasti: ”Suomeksi sanottuna tulopolitiikan päämäärä on inflaation torjuminen. Inflaation torjumisella pyritään myös siihen, että reaaliensioiden kasvu voitaisiin turvata. Palkansaajien kannalta perusteltuna tavoitteena on päästä työn tuottavuuden kasvua vastaavaan reaaliensioiden nousuun.” (Liinamaa 1972, 3.)

Liinamaa pitää tulopolitiikan ensisijaisena tavoitteena inflaation hillintää. Liinamaa I -sopimusta voikin pitää alkuna uudelle ajanjaksolle, jolloin inflaation taltuttamiseen pyrittiin – ainakin periaatteessa – myös uusien välinein. Liittyihän ajankohtaan myös indeksisidonnaisuudet kieltävän lain säätäminen, mikä merkitsi myös palkkojen indeksisidonnaisuudesta luopumista. Indeksiehdon sisällyttäminen palkkaratkaisuihin oli ollut yleistä myös 1950-luvun alun vakautuskauden jälkeen (TASKU 1975, 168–175).

On huomionarvoista, että Liinamaa myös ottaa esille tuottavuusnormin mukaisen reaaliensiokehityksen palkansaajien kannalta perusteltuna tavoitteena. Hän myös lisää: ”Palkkaratkaisuissa vuodeksi 1969 otettiin tavoitteeksi pysyttäytyminen työn tuottavuuden keskimääräisen kasvun puitteissa.” (Liinamaa 1972, 5.) Tuottavuusnormista oli tullut osa tulopoliittista käytäntöä.

Liinamaan luonnehdinnoissa heijastuu hyvin tulopolitiikkaa edeltänyt valmistelutyö. Siinä Talousneuvoston mietintö tulopolitiikan kehittämistä (Komiteanmietintö 1967: B1) oli tärkeässä asemassa. Samalla kun mietinnössä korostuu kasvu- ja suhdannepoliittisten tavoitteiden yhteensovittaminen, siinä painotetaan – Liinamaan tapaan – inflaation hillintää keskeisenä stabilisaatiopoliittisena tavoitteena. Tulopolitiikka nähdään mietinnössä kuitenkin laaja-alaisemmin kuin pelkkänä inflaation hillintänä: ”Tulopolitiikka on nähtävä varsin laajana talouspolitiikan osana, jonka vaikutukset näkyvät hinnanmuodostuksessa, tulonjaossa ja tuotantovoimien suuntautumisessa.” (Komiteanmietintö 1967: B1, 8.)

Palkkanormista todetaan muun muassa (s. 10–11): ”Hintojen nousun hillitseminen tulopolitiikan tavoitteena edellyttää, että tuloerokaisuuksia tehtäessä pidetään silmällä kansantalouden keskimääräistä tuottavuuden kehitystä. Tuottavuuden kasvun määrittelymisen ja mittaamisen vaikeuksista johtuu, että tuottavuutta on pidettävä vain suuntaa antavana tulopolitiikan normina.... Tuottavuusnormin soveltamisen perimmäisenä vaikeutena on kuitenkin tuottavuuden kasvu eri aloilla. Korotettaessa palkkoja kansantalouden keskimääräisen tuottavuuden nousun mukaisesti seuraa kustannuspaineen ja hintojen nousu niillä aloilla, joiden tuottavuus kasvaa keskimääräistä hitaammin. Kun vastaavaa hintojen laskua ei kuitenkaan tapahdu muilla aloilla, syntyy kansantaloudessa painetta yleiseen hintatason nousuun.

Kullakin tuotannon alalla palkkojen nousu voitaisiin ajatella sidottavaksi asianomaisen alan tuottavuuden kasvuun. Tällaiseen käytäntöön, jos sitä noudatettaisiin, liittyisi kuitenkin koko joukko vaikeasti ratkaistavia ongelmia. Ensinnäkin eräät tulonsaajaryhmät ja valtiovalta voivat suhtautua kielteisesti siihen, että tuloerot nykyisestään kasvaisivat eri alojen tuottavuuden kasvun vaihtelujen mukaisesti. Toiseksi tuottavuuden kasvun tarkka mittaaminen on useilla aloilla vaikea ellei mahdoton suorittaa. Tuottavuusnormin soveltaminen tuotannonaloittain ei näin ollen soveltunakaan tuloerokaisuuksien perustaksi.” Mietinnössä myös todetaan (s. 12): ”Tuottavuusnormia on tulopolitiikassa pyrittävä soveltamaan joustavasti. Tällöin huomio olisi kiinnitettävä myös vallitsevaan suhdannetilanteeseen, koska tuottavuuden muutokset eri aloilla myötäilevät suhdannevaihteluita.”

Täten huomattava osa tuottavuusnormin käyttöön liittyvistä myöhemmistäkin keskusteluaiheista oli esillä jo Talousneuvoston mietinnössä. Mietintöä voi tulkita siten, että siinä otetaan varovaisen myönteinen kanta koko kansantalouden keskimääräisen tuottavuuskehityk-

sen tarkasteluun perustuvan tuottavuusnormin soveltamiseen: normin noudattaminen voi olla järkevää, mutta siitä ei tule muodostaa mekaanista sääntöä.

Mietinnön painotukset ovat pitkälti samat kuin mietinnön liitteenä olleessa tulopoliittisen tutkimusryhmän mietinnössä. Tutkimusryhmässä ilmeisen keskeisessä asemassa olivat Timo Helelä ja Jouko Paunio, jotka kirjoittivat 1960-luvun puolivälissä tulopoliitikasta useita taustamuistioita (ks. esim. Helelä ja Paunio 1965).

Helelä myös kirjoitti vuonna 1965 Suomen Pankissa yhdessä Paavo Grönlundin ja Ahti Molanderin kanssa muistion, jonka tavoitteessa ja sisällössä kuvastuu hyvin tulopoliittisen ajattelun tila 1960-luvun puolivälissä (Helelä, Grönlund ja Molander 1965). Muistion tarkoituksena on ”... luoda pohjaa työmarkkinajärjestöjen välisissä keskusteluissa käytettävän ”kielen” täsmentämiseksi sekä selvittää palkkapolitiittisten ratkaisujen kannalta keskeisten taloudellisten tekijöiden kehitys viime vuosien aikana” (alkulause muistiossa).

Muistiossa käytettävää tulopoliittikan kieltä kuvaa sen viimeinen luku, jossa esitetään eräitä kokonaistaloudellisia laskelmia. Niissä muun muassa sovelletaan tuottavuusnormia ja tarkastellaan, mikä on funktionaalisen tulonjaon ennallaan pitävä palkankorotusprosentti, kun inflaatiosta ja työn tuottavuudesta kasvusta oletetaan jotakin. Laskelmissa kuvastuu yhtälön (2) mukainen tapa määritellä tuottavuusnormi.

Muistiossa on oleellista paitsi se, mitä se sisältää myös se, mitä se ei sisällä. Vielä 1960-luvun puolivälissä talouden kehitystä tarkasteltaessa ei tehty erottelua avoimen ja suljetun sektorin välillä. Tästä erottelusta tuli vakiintunut osa tulopoliittikan kieltä 1970-luvulla. Pitäytyminen koko kansantalouden tarkasteluun johti siihen, että inflaation syitä kuvattaessa kotimaisia tekijöitä korostettiin ja ulkomaisia tekijöitä väheksyttiin mutta ei kuitenkaan unohdettu.

Esimerkiksi Talousneuvoston mietinnössä inflaation vaikuttavia tekijöitä luonnehditaan seuraavasti: ”Tulopoliittikan mahdollisuudet kustannus- ja hintatason vakaannuttamiseksi nähdään liian optimistisesti, jos hintojen nousun katsotaan johtuvan pelkästään tulopoliittikan puutteista ja jos vain tämän kehittämisen odotetaan tuovan ratkaisun ongelmaan. Hintojen nousu on Suomessa voimistunut usein myös siksi, että yleisellä talouspolitiikalla ei ole aina kyetty estämään eräiden hyödykkeiden ja tuotannontekijöiden palvelusten liiakysyntää. Tällöin niillä aloilla, joilla kilpailu on riittämätöntä, on kustannusten ylittäviä hintojen nousuja voinut tapahtua. Tuontiraaka-aineiden hintojen nousu on myös aiheuttanut kustannuspainetta ja vaikuttanut hintatason kohoamiseen.” (Komiteanmietintö 1967, 11.)

Liinamaa I -sopimusta solmittaessa käytössä oli kieli, jota oli hahmoteltu komiteoissa ja jota asiantuntijat olivat kehittäneet erityisesti 1960-luvun puolivälissä. Liinamaan (1972) mukaan yksi kielen oleellinen osa, koko kansantalouden tuottavuuteen perustuva tuottavuusnormi, oli käytössä myös ensimmäistä varsinaista tulopoliittista kokonaisratkaisua muotoil-
taessa.

4. EFO-NORMI

Vaikka tuottavuusnormista ja siihen perustuvasta tarkastelukehikosta tuli tulopolitiikan kielen vakiintunut osa, jota on käytetty paljon myös myöhemmin, kielen ja tarkastelukehikon kehitys jatkui. Tärkeän lisän paitsi tulopolitiikan kieleen myös makrotaloudelliseen tutkimukseen ja analyysiin toi ns. EFO-malli, joka on nimetty kehittäjiensä Gösta Edgrenin, Karl-Olof Faxénin ja Clas-Erik Odhnerin mukaan (Edgren ym. 1973). He kehittivät tarkastelukehikon 1960-luvun lopulla käyttämällä esikuvanaan samankaltaista hieman aiemmin Norjassa Odd Aukrustin johdolla ideoitua mallia (Aukrust 1970).

EFO-malli, jonka kehittäjät edustivat Ruotsin tärkeimpiä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä, kehitettiin varta vasten palkkaneuvotteluja hyödyttäväksi apuvälineeksi. Ruotsissa EFO-mallin käytössä oleellista on ollut se, että sitä on käytetty paitsi normatiivisesti eli palkkapolitiikan apuna myös deskriptiivisesti eli kuvaamaan Pohjoismaille tyypillistä hintojen ja palkkojen määräytymistapaa. Kun Edgren, Faxén ja Odhner analysoivat palkkojen ja hintojen kehitystä Ruotsissa ajanjaksolla 1952–1968, he tulivat siihen tulokseen, että EFO-mallilla voi kuvata varsin hyvin toteutunutta hintojen ja palkkojen kehitystä.

EFO-mallin yksi hyvin oleellinen piirre on talouden jakaminen kahteen sektoriin: kansainväliselle kilpailulle alttiiseen avoimeen sektoriin ja siltä suojattuun suljettuun sektoriin. Avoimella sektorilla nimellisansiot nousevat avoimen sektorin hintojen nousun ja työn tuottavuuden kasvun määrittämän ns. jakovaran kasvun tahtiin. Mallissa maailmanmarkkinahinnat määräävät – annetulla valuuttakurssilla – avoimen sektorin hintatason. Myös tuottavuus on mallissa eksogeeninen muuttuja. Hyvin oleellinen mallin piirre on se, että suljetulla sektorilla nimellisansiot kasvavat samaa vauhtia kuin avoimella sektorilla. Avoin sektori kuitenkin toimii palkkajohtajana. Yksikkötyökustannusten muutokset määräävät hintatason muutokset suljetulla sektorilla. Myös suljetun sektorin tuottavuuden kasvu on mallissa eksogeeninen muuttuja. Tuottavuuden kasvuvauhdin oletetaan olevan suljetulla sektorilla alhaisempi kuin avoimella sektorilla.

Mallin oletuksista seuraa, että funktionaalinen tulonjako pysyy muuttumattomana sekä avoimella että suljetulla sektorilla. Tähän myös perustuu mallin normatiivinen käyttö: jos nimellisansiot kehittyvät jakovaran määrittämän palkankorotusvaran mukaisesti, funktionaalinen tulonjako ja kilpailukyky pysyvät kansantalouden vakaan kehityksen kannalta järkevällä tasolla – mikäli alkutilassa funktionaalinen tulonjako ja kilpailukyky ovat järkevällä tasolla.

EFO-malli vaikutti Suomessa 1970-luvulla sekä makrotaloudelliseen hinta- ja palkkatutkimukseen että työmarkkinajärjestöjen tapaan hahmottaa palkkaratkaisuja. Molanderin, Aintilan ja Salomaan tutkimus (Molander ym. 1970) on ensimmäinen EFO-mallia hyödyntävä suomalainen hinta- ja palkkakehityksen analyysi. (Talousneuvoston sihteeristössä oli tosin tehty EFO-malliin perustuvia laskelmia jo hieman aiemmin.) Tutkimuksella oli myös suora linkki tulopolitiikkaan, koska sen tavoitteena oli tarkastella Liinamaa I -sopimuksen vaikutuksia hinta- ja palkkatasoon.

EFO-mallin merkitystä tulopolitiikan kannalta korostaa se, että mallin normatiivinen käyttö tulopolitiikassa perustuu uudenlaiseen palkanormiin. Mallin mukaan avoimen sektorin tuottavuuden ja hintatason muutosten summa määrittää vakaan talouskehityksen kanssa sopusoinnussa olevan nimellisansioiden palkankorotusvaran, mikäli lähtötilanteessa ollaan tasapainossa. Kutsun EFO-mallin mukaista palkanormia jatkossa *EFO-normiksi*.

EFO-normi poikkeaa perinteisestä tuottavuusnormista kahdessa oleellisessa suhteessa. Koko kansantalouden tuottavuuden asemasta huomio kiinnitetään avoimen sektorin tuottavuuteen, jolla on koko kansantalouden tuottavuutta suurempi linkki kilpailukykyyn. Toisaalta mallissa lähdetään siitä, että yhtä inflaation ja palkanmaksuvaran kannalta oleellista tekijää voidaan pitää palkkaneuvotteluissa ulkoa eli ulkomailta annettuna: mallissa pienen avoimen talouden oletetaan olevan maailmanmarkkinoilla hinnanottajana. Siten maailmanmarkkinahinnat määräävät pienen avoimen talouden ulkomaankauppahintojen kehityksen – annetuilla valuuttakursseilla.

Yhden sektorin ”malliin” perustuvassa tuottavuusnormissa nimellisansioiden nousu inflaation syynä on ratkaisevassa asemassa. Kuten edellä korostin vielä 1950-luvulla tuottavuusnormista keskusteltaessa vakaaseen hintatasoon oletettiin yleisesti päästävän, jos nimellisansiot nousevat työn tuottavuuden tahdissa. Vaikka palkkakustannusten keskeinen asema kuvastui myös 1960-luvun puolivälin puheenvuoroissa, ulkomaisen inflaation merkitystä ehkä kuitenkin korostettiin aiempaa enemmän.

Esimerkiksi Helelän, Grönlundin ja Molanderin muistiossa (Helelä ym. 1965) esitetyissä laskelmissa otetaan yhdeksi vaihtoehdoksi asetelma, jossa Suomen hintataso nousee samaa vauhtia kuin ulkomailla. Tämä nostaa funktionaalisen tulojaon muuttumattomana pitävää nimellisansioiden nousuvauhtia. Muistiossa myös estimoidaan yksinkertainen hintayhtälö, jossa tuontitavaroiden tukkuhintaindeksi on yksi selittäjä.

EFO-malli ja EFO-normi vaikuttivat 1970-luvulla erityisesti vuonna 1969 yhdistyneen SAK:n näkemyksiin. Vielä vuoden 1971 edustajakokouksessa SAK:n linjausten yhtenä lähtökohtana oli perinteisen kansantalouden keskimääräisen tuottavuuden kasvuun liittyvän tuottavuusnormin mukainen reaaliensioiden nousu: ”Palkkaratkaisuissa on perustana pidettävä vähintään keskimääräistä tuottavuuden kasvua ja pennimääräistä korotuslinjaa solidaarisen palkkapolitiikan toteuttamiseksi. Liittokohtaisten erityisolosuhteiden huomioon otamiseen ja alakohtaiseen joustoon on kuitenkin varattava riittäviä mahdollisuuksia.” (SAK 1976, 7.) SAK:n palkkapolitiittisissa kannanotoissa vaatimus solidaarisesta palkkopolitiikasta on pysynyt keskeisessä asemassa koko yhdistyneen SAK:n olemassaolon ajan.

Vuoden 1976 edustajakokouksen palkkopolitiittisissa arvioissa näkyy jo selvästi EFO-mallin vaikutus, mikä myös johtaa tuottavuusnormin kritiikkiin ja EFO-normin tukemiseen: ”Mikäli palkankorotukset mitoitettaisiin kansantalouden keskimääräisen tuottavuuden mukaan, palkkatulojen osuus jalostusarvosta vähenisi ja pääomatulojen osuus kasvaisi niillä toimialoilla ja niissä yrityksissä, joissa tuottavuuskehitys on keskimääräistä nopeampaa. Mikäli näillä ja näissä yrityksissä hintataso samanaikaisesti alenisi, tulonjakosuhteet voisivat säilyä entisellään tässäkin tilanteessa. Näin ei kuitenkaan käytännössä tapahdu. Kun kansainväliset tekijät pääosin määräävät hintakehityksen ja kun useimpien tuotteiden markkinat ovat voimakkaasti keskittyneet muutamien yritysten hallintaan, ei hintataso laske, vaan yritysten voitot kasvavat. ... Ellei nopeamman tuottavuuden aloilla tapahtuvaa yritysten voittojen kasvua rajoiteta tässä tilanteessa veropoliittisin tai muin vastaavin toimenpitein, tällainen palkkopolitiikka johtaa ennen pitkää solidaarisuuden vähentymiseen. Nopeamman tuottavuuden aloilla tulee tällöin tapahtumaan palkkojen nousua paikallisesti sovittuna ns. liukumien muodossa mikä johtaa reaaliensioiden epätasaiseen kehittymiseen. Palkkopolitiikkaa ei siis yleensä voida perustaa koko kansantalouden keskimääräiseen tuottavuuden kehitykseen, vaan nopeammin kehittyvän kilpailevan sektorin tuottavuuden kehitykseen.” (SAK 1976, 52.)

Kannanotossa tuottavuusnormin käyttöä arvostellaan erityisesti siksi, että normin noudattaminen voi johtaa selvään alakohtaisten liukumien ja siten myös palkkaerojen kasvuun. Tällainen kehitys on ristiriidassa solidaarisen palkkopolitiikan kanssa.

Kannanotto hyväksyttiin vuonna 1976, jota oli edeltänyt erittäin epävakaaan talouskehityksen ajanjakso. Epävakauteen liittyi inflaation voimakas kiihtyminen, joka kuvasti pitkälti inflaation kiihtymistä kansainvälisessä taloudessa. Samalla kun kannanotossa puolustetaan EFO-normia siinä otetaan huomioon myös 1970-luvun alkuvuosien kehitys ja korostetaan, ettei normia voi noudattaa epävakaisissa oloissa: ”Edellä kuvattua palkkopolitiittista linjaa voi-

daan noudattaa vain niissä puitteissa, joissa kansainvälinen hintakehitys on sellainen, ettei talouden tasapaino häiriinny ja inflaatio ryöstäydy valloilleen.” (SAK 1976, 55.)

Tämä varaus on oleellinen, koska siihen kiteytyvät ne vaikeudet, joita erityisesti EFO-normin kaltaisen palkanormin käyttämiseen liittyy. Normin noudattamisella pyritään vakaan talouskehityksen turvaamiseen tilanteessa, jossa vakaus on vallitseva olotila. Epävakaissa oloissa normin noudattaminen voi vakauttamisen asemasta ylläpitää epävakautta.

EFO-mallista ja EFO-normista tuli keskeinen palkankorotustavoitteita ohjaava väline kaikissa palkansaajakeskusjärjestöissä. EFO-mallin käyttö suomalaisessa tulopolitiikassa muodostui kuitenkin toisenlaiseksi kuin Ruotsissa, jossa sekä työntekijä- että työnantajajärjestöjen edustajat olivat yhdessä muovaamassa mallia ja soveltamassa sitä palkkaratkaisuihin.

Ruotsissa EFO-normin käyttöön liittyvät ongelmat havaittiin heti 1970-luvun alkuvuosina. EFO-mallia sovellettiin suoraan kahdesta palkkaratkaisusta päätettäessä. Toinen oli yksityisellä sektorilla työskenteleviä toimihenkilöitä koskeva ajanjaksolle 1970–74 ulottuva viisivuotinen palkkasopimus ja toinen LO:n jäsenistöä koskettanut kaksivuotinen ratkaisu, joka solmittiin vuonna 1975 (Faxén ym. 1988, 19–20).

Kuten Suomessa myös Ruotsissa 1970-luku ja erityisesti sen alkuvuodet olivat erittäin epävakaa talouskehityksen aikaa, jolloin inflaatio kiihtyi voimakkaasti. Siten viisivuotista sopimusta solmittaessa ei kyetty arvioimaan oikein ulkomaankauppahintojen kehitystä, ja siksi palkankorotukset jäivät jälkikäteen arvioituna alhaisemmaksi kuin toteutuneen EFO-normin mukaisen kehityksen perusteella olisi ollut aiheellista. Toisaalta inflaation kiihtymiseen liittyi raakaöljyn hinnan raju nousu eli inflatorinen tarjontashokki, joka näkyi vaihtosuhteen heikkenemisenä. Keskeinen eri maissa 1970-luvulla saatu opetus on, ettei tällaista vaihtosuhteen heikkenemisen sisältämää inflaation kiihtymistä tule korvata palkankorotuksina samalla tavalla kuin vaihtosuhteen ennallaan pitävää inflaation kiihtymistä. Tätä opetusta ei Ruotsissa ymmärrettävästi ollut omaksuttu vielä 1970-luvun puolivälissä, ja siksi vuonna 1975 solmitun kaksivuotisen sopimuksen palkankorotukset muodostuivat jälkikäteen arvioituna liian suuriksi (Faxén ym. 1988, 20).

Huonot kokemukset vähensivät EFO-mallin merkitystä Ruotsissa oleellisesti. Kokemusten saamisen jälkeen sitä hyödynnettiin lähinnä työmarkkinajärjestöjen sisäisissä keskusteluissa, vaikka se saattoi joskus olla esillä palkkaneuvotteluissakin (Faxén ym. 1988, 430). Pohdittaessa EFO-normin käyttökelpoisuutta Ruotsin kokemuksen valossa on pidettävä mielessä, ettei Ruotsin taloushistoriasta ole helppoa löytää ajanjaksoa, joka sopisi huonommin

EFO-normin soveltamiseen kuin 1970-luvun alkupuoliskon vuodet. Ajanjakso, jota EFO-mallin ideoijat alunperin tarkastelivat, oli täysin erilainen (Edgren ym. 1973).

Suomessa EFO-normi ei saavuttanut niin vahvaa jalansijaa, että normin käyttö olisi näkynyt toteutuneissa palkkaratkaisuissa samalla tavalla kuin Ruotsissa. Suomessa EFO-normin käytöstä ei tullut työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä yhdistävää tekijää, vaikka EFO-mallin käsitteistä tulikin vakiintunut osa suomalaisen tulopolitiikan kieltä.

Jo EFO-normin syntyhistoria selittää pitkälti erot Suomen ja Ruotsin välillä. Toisaalta eroa voi selittää myös yksi oleellinen ero suomalaisen ja ruotsalaisen palkkapolitiikan välillä. Suomessa tulopolitiikka, ja erityisesti keskitetyt ratkaisut, ovat perustuneet kolmikantayhteistyöhön, jonka puitteissa on aina käsitelty muitakin oleellisia kysymyksiä kuin palkkakysymyksiä. Ne ovat vaikuttaneet myös palkkaratkaisujen tasoon. Ruotsalaisen palkkapolitiikan historia on ollut pitkälti työmarkkinajärjestöjen historiaa – kaksikantayhteistyötä, jonka puitteissa käsiteltävien asioiden aihepiiri on ollut suppeampi kuin Suomessa.

Vaikka Liinamaan (1972) mukaan ensimmäisessä varsinaisessa tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa, Liinamaa I -sopimuksessa, käytettiin apuna tuottavuusnormia, Suomen talouskehitys 1970- ja 1980-luvulla oli sellaista, että palkanormien mekaaninen soveltaminen olisi ollut – jos soveltamiseen olisi määrätietoisesti pyritty – hyvin hankalaa. Se olisi myös ollut huonoa tulopolitiikkaa. Normien soveltamisen edellyttämiä rahataloudellisesti vakaita oloja ei saavutettu missään vaiheessa.

On kuvaavaa, että Tulopoliittisen selvitystoimikunnan (TUPOSETO) asettama työryhmä, jonka tehtävänä oli kuvata vuosina 1950–1984 solmittujen tulopoliittisten ratkaisujen sisältöä ja vaikutuksia, viittaa tuottavuusnormin käyttämiseen vain Liinamaa I-ratkaisun yhteydessä (TUPOSETO 1985).

Rahataloudellisten olojen epävakautta kuvastaa osaltaan indeksiehdon paluu palkkasopimukseen. Indeksiehdon käyttöön palattiin ns. Somerton-Oivion ratkaisussa vuonna 1979. Huomionarvoinen yksityiskohta pyrkimyksestä ottaa huomioon vaihtosuhteen heikkeneminen oli liittää indeksiehtoon ns. vaihtosuhdekorjaus Matti Pekkasen johdolla neuvoteltuun vuodet 1981–82 käsittäneeseen kokonaisratkaisuun.

Arvio palkanormien seuraamisen vaikeudesta epävakaisissa oloissa kuvastuu myös niissä ammattiyhdistysliikkeen kannanotoissa, joiden pohjana on tulopolitiikan harjoittamisesta 1970- ja 1980-luvulla saadut kokemukset. Kun SAK vuoden 1976 edustajakokouksessa pe-

rusti palkkapolitiittiset linjauksensa EFO-normiin, se vuoden 1991 edustajakokouksessa hyväksytyssä sopimuspoliittisessa selonteossa ottaa jo selvästi etäisyyttä EFO-malliin, vaikka mallia edelleen pidetään keskeisenä palkkapolitiikan talousteoreettisena lähtökohtana (SAK 1991, 28): ”Suomalaisen tulopolitiikan talousteoreettisena perusteena toiminut EFO-malli laadittiin aikanaan 1950- ja 1960-lukujen taloudellisesta kehityksestä saatujen kokemusten perusteella. Käytännössä neuvottelut ovat ja kauan sitten erkaantuneet tuosta ihanteellisen yksinkertaisesta kahden sektorin lähestymistavasta.

Silti ainakin keskitettyjen neuvottelujen taustalla tehtyjen palkka- ja talouspoliittisten laskelmien perusteena on säilynyt tietynlainen EFO-ajattelu. Tosin jo laskelmien teon yhteydessä on pitänyt ottaa huomioon se, että 1970-luvulla taloudellinen toimintaympäristö alkoi merkittävästi muuttua mm. kansainvälisen talouden tasapaino-ongelmien vuoksi.

EFO-mallin vientihintoja, vaihtokursseja ja tuottavuuden kasvua koskevat edellytykset romahtivat kansainvälisen valuuttajärjestelmän muutosten ja ensimmäisen öljykriisin seurauksena. Tämän jälkeen tapahtunut inflaation lisääntyminen ja kasvun pysähtyminen muuttivat EFO-mallin ehtoja.”

Selonteossa korostetaan rahataloudellista epävakautta EFO-ajattelun ongelmien keskeisenä syynä. Vaikka selonteossa ei esitetä uutta mallia, joka korvaisi EFO-mallin, siinä kuitenkin esitellään Faxénin, Odhnerin ja Spåntin laatimaa raporttia, ns. FOS-raporttia, jossa hahmotellaan ruotsalaisiin kokemuksiin tukeutuen uudenlaista, yksinkertaisen EFO-mallin korvaavaa tarkastelukehikkoa (Faxén ym. 1988).

FOS-raportissa korostetaan, että EFO-malli normatiivisena mallina sopii parhaiten Bretton Woods -järjestelmän mukaiseen valuuttakurssiregiimiin. Raportissa myös painotetaan julkisen sektorin merkitystä: kolmen sektorin malli on EFO-mallia perustellumpi. Raportissa myös pidetään ongelmallisena oletuksia eksogeenisestä tuottavuuden kasvusta ja avoimen sektorin hintojen kehityksestä.

Vaikka SAK:n selonteossa tehdään pesäeroa EFO-normiin, sopimuspolitiikan perusteita 1990-luvulla hahmotettaessa kuitenkin vielä tukeudutaan siihen: ”Työvoimakustannusten nousun tulee pääsääntöisesti noudattaa vientihintojen nousun ja avoimen sektorin tuottavuuden kasvun yhteismäärän perusteella syntyvää jakovaraa. Tällöin on huomioitava taloudellisen tilanteen vaihtelut ja SAK:n perustavoitteiden toteutuminen.” (SAK 1991, 33.)

Pian edustajakokouksen jälkeen Suomen talous ajautui syvään lamaan, ja EFO-normin noudattamisen asemasta pelkästään ”taloudellisen tilanteen vaihtelut” muovasivat palkkakehitystä. Suomen taloushistoriassa 1990-luvusta tulikin vuosikymmenen, jolloin palkkojen osuus kansantulosta laski enemmän kuin millään muulla toisen maailmansodan jälkeisellä vuosikymmenellä.

5. EURO-NORMI

Lama-aikana talouspoliittisessa keskustelussa olivat ymmärrettävästi esillä aivan muut teemat kuin palkanormi. Oleellinen uusi vaihe keskustelussa alkoi 1990-luvun puolivälissä. Sen keskeisinä pontimina toimivat vuosina 1993 ja 1994 solmitut liittokohtaiset sopimukset, joita yleisesti pidettiin inflatorisina. Uhka inflaation kiihtymisestä samaan aikaan kun Suomi oli menossa mukaan tiivistyvään eurooppalaiseen integraatioon synnytti uuden juonteen keskusteluun palkanormista. Uusista piirteistä huolimatta keskustelussa oli, ja on myös sen jälkeen ollut, vahva linkki menneisyyteen eli erityisesti 1950- ja 1960-luvulle.

Keskustelun yksi oleellinen piirre oli se, että aineksia siihen saatiin erityisesti TUPOSETO:lta. Suomalaisen tulopolitiikan historiassa TUPOSETO on ollut keskeinen kolmikantaiseen yhteistyöhön perustuva tiedon tuottaja. Palkanormikeskusteluun se ei kuitenkaan ole perinteisesti tuottanut avauksia. Tämä kuvastanee osaltaan sitä, että palkanormi – vaikka se onkin eri muodoissaan ollut vakiintunut osa tulopolitiikan kieltä – ei kuitenkaan ole ollut kolmikantayhteistyössä oleellinen yhteinen palkkakeskustelujen lähtökohta.

Palkanormikeskustelun kannalta TUPOSETO:n huhtikuussa 1995 julkaisema Inflaatioreportti oli oleellinen puheenvuoro (TUPOSETO 1995). Raportissa heijastuu toisaalta huoli inflaation kiihtymisestä ja toisaalta toive maltillisiin palkankorotuksiin perustuvasta seuraavasta palkkaratkaisusta. Jo aiemmin esittämäni Liinamaan (1972, 3) luonnehdinta ”Suomeksi sanottuna tulopolitiikan päämääränä on inflaation torjuminen” olisi hyvin sopinut raportin yhteenvedoon.

Kun raportissa käsitellään (s. 18) palkanormia, siinä heti aluksi todetaan EFO-normin olevan vanhentunut. ”Nykyoloissa tämä aiempi palkkapolitiikan nyrkkisääntö ei ole enää käytökelpoinen. Ensinnäkin teollisuus on voimaperäisesti nostanut tuottavuutta vähentämällä työvoimaansa, mikä joukkotyöttömyyden vallitessa ei ole hyvä palkankorotusten peruste. Toiseksi valuutta kelluu, jolloin tuotehintojen markkamääräinen kehitys on etukäteen vaikeasti arvioitaessa.”

Jos lähdetään siitä, että joukkotyöttömyys on – ainakin periaatteessa – tilapäinen olotila, valuuttakurssiregiimin muuttumista pidetään raportissa keskeisimpänä syynä EFO-normin vanhentuneisuudelle.

Toisin kuin 1960-luvun palkanormikeskustelussa raportissa otetaan esille kilpailijamaiden eli EU-maiden työvoimakustannusten seuraaminen yhdeksi vaihtoehtoiseksi uudeksi nor-

miksi. Samasta normista keskusteltiin myös Ruotsissa. Koska normissa ei oteta huomioon tuottavuuden kasvueroja, sitä ei kuitenkaan pidetä järkevänä vaihtoehtona.

Raportissa päädytään pitämään parhaana normia, jota kutsutaan palkkojen kontribuutiomalliksi. Sitä voi pitää yhtenä muunnelmana jo 1950- ja 1960-luvulla esillä olleesta tuottavuusnormista.

Palkankorotusvaraa arvioitaessa otetaan lähtökohdaksi tuottavuusnormin tapaan koko kansantalouden tuottavuus. Inflaation osalta ehdotuksessa on kuitenkin lisäpiirre, jonka voi seilittää valuuttakurssiregiimin erilaisuus Bretton Woods -aikakauteen verrattuna. Markan kellossa keskeinen keino rahataloudellisen vakauden saavuttamisessa on pyrkiä vakauden kanssa sopusoinnussa olevan ja sen mahdollisesti takaavan inflaatiotavoitteen saavuttamiseen.

Kontribuutiomallissa palkankorotusvaraa säätelee kansantalouden keskimääräisen tuottavuuden kasvu ja inflaatiotavoite. Näiden kahden tekijän lisäksi tulee ottaa huomioon välilisten työvoimakustannusten nousu, mikä luonnollisesti sopii hyvin suomalaiseen kolmikan-tayhteistyöhön.

Vielä vuonna 1995 ei ollut itsestään selvää, mikä olisi paras tapa määritellä inflaatiotavoite. Raportissa käydään läpi kolme vaihtoehtoista tavoitetta: Suomen Pankin inflaatiotavoite, EMU-kriteerin mukainen inflaatiotavoite ja EU-maiden keskimääräinen inflaatiövauhti. Raportissa otetaan esille tavoitteiden väliset erot, mutta korostetaan, etteivät erot ole käytännössä suuria. Inflaatioreportissa todetaan (s. 21) lopuksi, että ”työmarkkinajärjestöt voivat rauhoittaa inflaatio-odotuksia sekä vaikuttaa myönteisesti talous- ja työllisyyskehitykseen asettamalla yhteisen inflaatiotavoitteen ja mitoittamalla palkkaratkaisunsa tavoitteen kanssa yhteensopiviksi”.

Kontribuutiomalli on ollut esillä myös myöhemmissä TUPOSETON raporteissa (esim. TUPOSETO 1998). Suomen liittyminen talous- ja rahaliittoon helpotti TUPOSETO:n esittämään kontribuutiomalliin sisältyvän inflaatiotavoitteen määrittelemistä: on luontevaa, että se on Euroopan keskuspankin (EKP:n) asettama inflaatiotavoite. Kutsun EKP:n inflaatiotavoitteen sisältämää kontribuutiomallia *euronormiksi*.

Euronormia voi pitää yhtenä sovellutuksena tuottavuusnormista, jossa keskeisen palkankorotusvaran lähteen muodostaa koko kansantalouden tuottavuus. Euronormi kuitenkin poikkeaa perinteisestä tuottavuusnormista siten, että inflaatio määritellään aiempaa epäsuoremmin eli EKP:n inflaatiotavoitteen avulla. Koska EKP:n inflaatiotavoite täsmennetään koko

euroalueen kuluttajahintojen kehitystä kuvaavan yhdenmukaistetun kuluttajahintaindeksin avulla, EKP:n inflaatiotavoitteeseen perustuva euronormin määrittelytapa määrittää funktionaalisen tulojaon muuttumattomana pitävän palkankorostusvaran vain, jos oletetaan että inflaatiotavoite on sama kuin jokin koko kansantalouden hintojen nousua kuvaavan deflaattorin, esimerkiksi BKT:n deflaattorin, nousuvauhti.

Työmarkkinakeskusjärjestöistä SAK asettui tukemaan euronormin käyttöä vuoden 2001 edustajakokouksessa. Sovitaan yhdessä -asiakirjassa todetaan (s. 18): ”Sopimustoiminnalle on olennaista se, miten euro-alueella kestävästi sovittaudutaan matalaan inflaatioon, joka koskee talouden kaikkia osapuolia: työmarkkinoita, yrityksiä, niiden omistajia ja työntekijöitä sekä julkista valtaa.

Talouden tasapainoisen kehityksen ja hintakilpailukyvyn kanssa yhteensopivaa palkkojen ja muiden työvoimakustannusten nousuvaraa osoittavana ohjenuorana voidaan pitää kansantalouden keskimääräistä työn tuottavuuden kasvua ja Euroopan keskuspankin asettamaa inflaatiotavoitetta.”

Kuten edellä nähtiin, vuoden 1976 edustajakokouksessa suhtautuminen tuottavuusnormiin, josta euronormi on yksi esimerkki, oli kriittinen. Tuolloin tuottavuusnormin noudattamisen arvioitiin johtavan selvään alakohtaisten liukumien ja myös palkkaerojen kasvuun. Tuolloisen arvion mukaan liukumien syntymistä voitiin ehkäistä EFO-normia noudattamalla. Tämän toki tiedostettiin saattavan johtaa korkeampaan inflaatioon kuin tuottavuusnormia seurattaessa.

Sovitaan yhdessä -asiakirjassa ei painoteta uhkaa liukumien kasvusta samalla tavalla vaan muun muassa otetaan esille euronormin seuraamisesta syntyvät työllisyysvaikutukset: ”Palkkojen yleinen nousu tulee mitoittaa kansantalouden keskimääräisen työn tuottavuuskasvun perusteella, toimialasta ja sen tuottavuuskasvusta riippumatta. Nopeasti kasvavan alan hyvän kannattavuuden tuomia tuloja voidaan käyttää alan tutkimus- ja kehittämistoimintaan, investointeihin ja uusia työpaikkoja luovaan tuotannon laajentamiseen.”

Vaikka asiakirjassa ei korosteta uhkaa liukumien kasvusta siinä kuitenkin painotetaan (s.37) ns. muuttuvien palkan osien, esimerkiksi tulos- ja voittopalkkioiden, käyttöä toimiala- ja yrityskohtaisten kannattavuusvaihteluiden huomioimiseen kun samanaikaisesti pyritään saavuttamaan vakaa palkkakehitys myös toimialojen välillä: ”Kansantalouden vakaudelle tärkeän vakaan palkkakehityksen turvaamiseksi myös avoimen sektorin suhdannevaihteluissa palkan kiinteän osan tulisi kuitenkin kehittyä vakaasti. Tällöin ansioiden vaihtelu tulisi koh-

distaa ns. muuttuviin palkan osiin, kuten tulos- ja voittopalkkioihin, henkilöstörahastosiirtoihin sekä muihin liikkuviin, tulosperusteisiin osiin.”

Euronormia voi pitää vallitsevana palkanormina 2000-luvun alun tupokielessä. Siksi palkanormikeskustelun voi odottaa olevan keskustelua euronormin käyttökelpoisuudesta 2000-luvun alun tulopoliitikassa.

6. YHTEENVETOA

Suomessa palkanormiajattelun kehittyminen on liittynyt erottamattomasti tulopolitiikan historiaan. Vaikka tulopolitiikassa ei ole ollut kysymys ainoastaan inflaation hillinnästä ja funktionaalisen tulonjaon säätelystä, vakaan talouskehityksen saavuttaminen ja ylläpitäminen on ollut tulopolitiikan keskeinen tavoite. Palkanormin – ja erityisesti tuottavuusnormin – seuraaminen nähtiin jo 1950-luvulla keinoksi määrittää vakaan talouskehityksen kanssa sopusoinnussa olevat palkankorotukset. Suomessa palkanormiajattelun ensimmäiset kehittäjät ja keskustelijat olivat taloustieteilijöitä ja muita asiantuntijoita, jotka saattoivat olla myös valtiollisen tulopolitiikan kehittäjiä ja ideoijia. Palkanormiajattelun kehittymisen alkuaikoina työmarkkinajärjestöjen rooli oli selvästi vähäisempi kuin tulopolitiikan toteuttamisen vuosina.

Palkanormista käyty keskustelu 1950- ja 1960-luvulla kuvastaa osaltaan makrotaloudellisen tarkastelukulman yleistymistä Suomessa. Onhan palkanormista keskusteleminen palkanmuodostuksen makrotaloudellisten ulottuvuuksien tarkastelua erotukseksi palkanmuodostuksen mikrotaloudellisten piirteiden tarkastelusta.

Samalla kun jo alkuaikoina esitetyissä näkemyksissä kuvastuu palkanormin seuraamisen keskeiset tavoitteet, niissä oli esillä myös monia myöhemminkin korostettuja ongelmia. Tuottavuuden mittaamisen vaikeutta painotettiin. Myös esimerkiksi kysymys, kuinka toimialakohtaiset tai mahdollisesti yrityskohtaiset tuottavuuserot tulisi ottaa huomion palkkaratkaisuissa, on ollut esillä jo 1950-luvulta lähtien.

Vaikka palkanormi on ollut osa tulopolitiikan kieltä oikeastaan koko suomalaisen tulopolitiikan historian ajan, minkään palkanormin soveltamisesta ei muodostunut vakiintunutta käytäntöä palkkaratkaisuista sovittaessa. Se, että keskitetyissä ratkaisuisa sovitaan suunnilleen samansuuruisista palkankorotuksista, ei vielä ole osoitus jonkin palkanormin käytämisestä.

Palkanormeilla on kuitenkin ollut huomionarvoinen asema erityisesti silloin, kun palkansaajajärjestöt ovat tehneet arvioita palkankorotusvarasta. Tuottavuusnormin uudelleen määrittäminen ja korostaminen 1990-luvulla kuvastaa sen vakiintunutta asemaa myös kolmikantayhteistyössä.

Ruotsissa palkanormin merkitys palkkaneuvotteluissa on ollut merkittävämpi kuin Suomessa. Siellä yritettiin soveltaa EFO-normia. Yritys tosin jäi lyhyeksi, mutta EFO-normin

muodostaminen työmarkkinajärjestöjen yhteistyönä kuvastaa sitä, että Ruotsissa palkanormilla oli ainakin 1970-luvun alkuvuosina keskeisempi asema palkkaratkaisuja hahmotettaessa kuin Suomessa.

Kummassakin maassa taloudellisten olojen epävakaus teki palkanormien soveltamisen mahdottomaksi 1970-luvun loppuvuosina ja 1980-luvulla. Sekä Suomen että Ruotsin kokemus antaa yhden keskeisen opetuksen palkanormien käyttämisestä: niiden soveltaminen on mahdotonta rahataloudellisesti epävakaisissa oloissa. Kelluvien valuuttakurssien yhdistyminen nopeaan kansainväliseen inflaatioon muodostaa hankalimman mahdollisen taloudellisen ympäristön.

Tämä opetus voidaan ilmaista myös toisella tavalla. Palkanormin soveltamisella pyritään vakaan talouskehityksen säilyttämiseen. Normin soveltaminen epävakaisissa oloissa voi olla osaltaan ylläpitämässä epävakaa talouskehitystä. Ruotsissa EFO-normin käytöstä palkkaratkaisujen tason hahmottajana luovuttiin 1970-luvun lopulla, koska nähtiin normin seurauksena johtavan kohtuuttoman korkeaan inflaatioon (Faxén ym. 1988, 413).

Työmarkkinakeskusjärjestöistä SAK on liittänyt palkanormin soveltamisen perustavoitteeseen, vakaan talouskehityksen ylläpitämisen, oman yhden ydintavoitteeseensa, solidaarisen palkkapolitiikan, noudattamiseen. SAK:n näkemykset näiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta parhaasta palkanormista ovat kuitenkin muuttuneet vuosien kuluessa. Euronormin tukemista voi tulkita paluiksi tuottavuusnormin tukemiseen EFO-normin tukemisen jälkeen. Samalla kun näkemyksessä korostuu pyrkimys yhdistää solidaarinen palkkapolitiikka matalan inflaation tavoittelemiseen, siinä kuvastuvat EFO-normin käyttöön 1970- ja 1980-luvulla liittyneet ongelmat.

7. PARI SANAA TULEVAISUUDESTA

Tällä hetkellä palkanormiajattelun tulevaisuus Suomessa on hämärän peitossa. Pohdittaessa vakaata talouskehitystä tukevien palkanormien käytön järkevyyttä euro-Suomessa yhdeksi lähtökohdaksi kannattaa ottaa ehkä tärkein suomalaisen tulopolitiikan historian antama opetus: perusedellytys palkanormin seuraamiselle on rahataloudellisesti vakaa toimintaympäristö.

Siksi yksi oleellinen kysymys tulevaisuuden kannalta on: voidaanko talous- ja rahaliiton muodostamia rahataloudellisia puitteita pitää jonkun palkanormin seuraamisen kannalta riittävän vakaina?

Jos tähän kysymykseen annetaan kielteinen vastaus, kiistetään – samalla kun kiistetään palkanormiajattelun järveys euromaailmassa – myös talous- ja rahaliiton järveys taloudellisena projektina. Vaikka keskeiset valuutat kelluvat, nykyisenkaltaisia rahataloudellisia oloja voidaan pitää palkanormiajattelun elinvoimaisuuden kannalta otollisimpina kuin kertaakaan sitten Bretton Woods -aikakauden parhaiden päivien. Keskeisten valuuttojen kelluminen muodostaa luonnollisesti ongelman. Jos kuitenkin kellumista pidetään syynä hylätä palkanormiajattelu euroaikakaudella, kyseenalaistetaan samalla mahdollisuudet tavoitella riittävää rahataloudellista vakautta talous- ja rahaliiton puitteissa.

Siten syitä palkanormiajattelun hylkäämiseen täytyy etsiä muualta kuin taloudellisen ympäristön sopimattomuudesta. Palkanormiajatteluun kriittisesti suhtautuvissa viimeaikaisissa puheenvuoroissa näin onkin poikkeuksetta tehty. Useimmat kriittiset puheenvuorot ovat kuitenkin olleet ensisijaisesti suunnilleen samansuuruisiin palkankorotuksiin perustuvien (keskitettyjen) palkkaratkaisujen arvosteluja. Palkanormin kritiikki on luonnollinen seuraus tällaisesta kritiikistä. Tulevassa keskustelussa eron tekeminen toisaalta palkanormin mukaisten ja muiden samansuuruisiin palkankorotuksiin perustuvien palkkaratkaisujen välillä on oleellista. Jos erottelua ei tehdä, palkanormiajattelulle annetaan liian suuri merkitys ainakin suomalaisen tulopolitiikan historiassa.

Jos hyväksytään palkanormin käyttö tulopolitiikan apuna ja arvioidaan talous- ja rahaliiton takaavan normin noudattamisen kannalta riittävän vakaat rahataloudelliset olot, avoimeksi kysymykseksi jää sopivimman palkanormin valitseminen. Vaikka euronormi onkin luonteva valinta, se ei edellä esitetyn historiallisen katsauksenkaan perusteella ole ainoa ajateltavissa oleva vaihtoehto.

EFO-normia ei ole koskaan yritetty noudattaa taloudellisessa ympäristössä, jossa vallitsisi rahataloudellinen vakaus. Epävakaat rahataloudelliset olot olivat keskeisin syy EFO-normin hylkäämiseen. On myös vaikeata nähdä, miksi EFO-malliin sisältyvä yksi perusoivallus – talouden jakaminen avoimeen ja suljettuun sektoriin – voitaisiin kokonaan unohtaa. Historiallisen katsauksen valossa kysymys ”parhaasta” euroaikakauteen sopivasta palkanormista on edelleen avoin.

LÄHTEET

Aukrust, O. (1970), PRIM I: A Model of the Price and Income Distribution of an Open Economy, *The Review of Income and Wealth*, No. 1, March.

Aura, T. (1952), Talouspolitiikan tehtävistä ja mahdollisuuksista, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/1952, 157–170.

Edgren, G., K.-O. Faxén ja C.-E. Odhner (1973), *Lönebildning och samhällsekonomi*, Rabén & Sjögren, Stockholm.

Faxén, K.-O., C.-E. Odhner ja R. Spånt (1988), *Lönebildningen i 90-talets samhällsekonomi*, Rabén & Sjögren, Stockholm.

Helelä, T., P. Grönlund ja A. Molander (1965), Muistio palkkaneuvotteluja varten, Suomen Pankki Sarja D:12 Monistettuja tutkimuksia, Helsinki.

Helelä, T. ja J. Paunio (1965), Tulopolitiikan perusteista ja suuntaviivoista, kirjassa Suvanto, A. ja J. Vesikansa (toim.) (2002), *Modernismi taloustieteessä ja talouspolitiikassa*, Gaudeamus, Helsinki.

Hetemäki, M. ja M. Sovala (1991), Talouspolitiikan tekijä – Erik Törnqvistin haastattelu, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/1991, 208–222.

Kivinen, P. (1952), Täystyöllisyys ja inflaationvaara, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/1952, 171–201.

Komiteanmietintö 1951:13, Vakauttamisohjelma, Helsinki.

Komiteanmietintö 1967:B1, Talousneuvoston mietintö tulopolitiikan kehittämistä, Helsinki.

Liinamaa, K. (1972), Tulopoliittiset järjestelmät ja vakautus, raportissa Jyväskylän Talvi 1972: Tulopolitiikka ja työtaistelut, Jyväskylä.

Luoma, V. (1954), Rahapalkoista ja tuottavuudesta, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/1954, 159-174.

Molander, A., H. Aintila ja J. Salomaa (1970), Vakautuksen vaikutus hinta ja palkkatasoon, *Sitra Sarja B N:o 5*, Helsinki.

Pekkarinen, J. ja J. Vartiainen (1995), Suomen talouspolitiikan pitkä linja, 2. painos, WSOY, Juva.

SAK (1954), SAK:n vuosikirja, Helsinki.

SAK (1956), SAK:n vuosikirja, Helsinki.

SAK (1976), Katsaus työehtosopimustoimintaan ja työehtosopimuspoliittinen ohjelma, Gummerus, Jyväskylä.

SAK (1991), Sopimuspoliittinen selonteko, SAK:n 14. edustajakokous, SAK, Helsinki.

SAK (2001), Sovitaan yhdessä, SAK, Helsinki.

Sovala, M. (1991), Suomalaisen tulopoliitiikan ensivaiheet, Työpaperi 4.6.1991.

TASKU (1975), Inflaatio, Helsinki.

TUPOSETO (1985), Tulopoliittiset ratkaisut vuosina 1950–1984, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1985/3, Helsinki.

TUPOSETO (1995), Inflaatioreportti, Tulopoliittinen selvitystoimikunta 5.4.1995, Helsinki.

TUPOSETO (1998), Näkökohtia palkanmuodostuksesta ja sopimustoiminnasta euro-oloissa, Tulopoliittinen selvitystoimikunta 18.12.1998, Helsinki.

Vanhala, M. (2002), Markkinavetoisella palkanmuodostuksella työllisyys ylös, puheenvuoro Pohjanmaa-seminaarissa Ostrobotniassa 22.10.2002.