

Economic Policy Reforms
Going for Growth - 2007 Edition

Summary in Finnish

Talouspolitiikan uudistukset
Tavoitteena kasvu - vuoden 2007 numero

Suomenkielinen tiivistelmä

Yhteenveto

Suuri osa OECD-maista ei ole onnistunut BKT/hlö-kaulaa suhteessa johtaviin maihin kuluneella vuosikymmenellä. Tämä edellyttää sitä, että kasvuun liittyvää politiikkaa uudistetaan. *Tavoitteena kasvu* -ohjelma aloitettiin kaksi vuotta sitten ja sen tarkoituksena oli parantaa hyvinvointia OECD-maissa vertaamalla systemaattisesti kansallisia poliittisia päätöksiä ja niiden tuloksia. Muiden onnistumisista ja epäonnistumisista oppiminen on hyvä reitti edistykseen, mutta pelkkää laiskaa matkimista tulee välttää. On otettava huomioon eri OECD-maiden aidosti erilaiset yhteiskuntaolosuhteet, mutta kansallisten olosuhteiden ainutlaatuisuutta ei tule käyttää tekosynä epätehokkaalle politiikalle.

Tavoitteena kasvu -ohjelman ensimmäinen raportti toi mukanaan uudenlaisen benchmarking-työkalun, joka perustuu rakenteellisiin politiikkaindikaattoreihin ja niiden suhteeseen talouden menestykseen. Kullekin OECD-jäsenmaalle laadittiin viisi poliittista prioriteettia käyttäen näitä indikaattoreita yhdessä eri talouden osa-alueiden arviointien ja OECD:n komiteoiden ja työntekijöiden asiantuntemuksen kanssa. *Tavoitteena kasvu* -ohjelman toinen raportti julkaistiin vuonna 2006 ja siinä seurattiin, kuinka priorisoiduilla politiikan osa-alueilla oli edistytty. Samalla laajennettiin indikaattoreiden kattavuutta. Tavoitteena oli myös tarkastella, kuinka poliittisilla päätöksillä edistettiin innovointia.

Ensimmäisen raportin tapaan *Tavoitteena kasvu 2007* määrittää yksittäisille jäsenmaille ja koko EU:lle viisi poliittista prioriteettia, jotka todennäköisimmin lisäävät tulevaisuudessa BKT:tä *per henkilö*. Ainakin kolme näistä poliittisista prioriteeteista perustuu kansainvälisesti vertailukelpoisiin tehokkuusindikaattoreihin. Indikaattorit eivät välttämättä tue kahta muuta prioriteettia. Ne perustuvat maakohtaiseen osaamiseen ja

tavoitteena on kartoittaa tärkeät poliittisen toiminnan osa-alueet, joita ei aina voida arvioida kvantitatiivisilla indikaattoreilla.

Luvussa 1 on yleiskuvaus OECD-maiden kasvutrendeistä kuluneina vuosina ja poliittisista prioriteeteista, joiden avulla pyrittiin tunnistamaan erityiset heikkoudet. Näiden prioriteettien mukaisia suosituksia käsitellään tarkemmin *luvun 2* maakohtaisissa huomautuksissa. *Luvussa 3* puolestaan esitellään prioriteettien valinnassa käytetyt politiikkaindikaattorit. Maakohtaisissa huomautuksissa käydään myös läpi mahdolliset aiemmat toimet, joilla pyrittiin ratkaisemaan tunnistettu ongelma ja tarjotaan uusia suosituksia.

Koska korkea työttömyysaste ja matala työllisyys ovat edelleen merkittävä huolenaihe monissa Keski-Euroopan maissa, näissä talouksissa prioriteeteissa keskitytään nimenomaan työmarkkinoiden toimivuuteen. Matalan tulotason maissa sekä Japanissa ja Sveitsissä tuottavuuden nostaminen on tärkein haaste. Tästä syystä prioriteeteissa keskitytään enemmän tuotemarkkinoiden vapauttamiseen etenkin verkostoituneissa teollisuus- ja palvelusektoreissa. Englanninkielisissä maissa työmarkkinat toimivat yleisesti ottaen tehokkaasti, mutta niissä yhteisenä tarpeena on osaamistason nostaminen etenkin toisen asteen koulutusta tehostamalla. Monessa EU-maassa on tarve tehostaa ja parantaa korkeakoulutusjärjestelmää, jotta suurempi osa opiskelijoista valmistuu. Myös opetuksen ja tutkimuksen laatua on nostettava.

Luku 4 perustuu viimeaikaiseen OECD-tutkimustyöhön, jossa on paneuduttu *työpaikkastrategian* uudelleenarviointiin, sekä työmarkkinoista saatavilla olevaan laajaan tutkimusaineistoon. Tarkoituksena on tunnistaa joitakin poliittisia toimia ja instituutioita, jotka muovaavat työllisyyttä. Alussa on lyhyt arvio työmarkkinoiden toiminnan muutoksista kuluneella vuosikymmenellä. Tämän jälkeen *luvussa 4* arvioidaan tärkeimmät poliittiset vaikutukset työmarkkinoihin työvoiman tarjonnan ja kysynnän kautta kokonaisuutena ja erityisissä ryhmissä. Lisäksi tarkastellaan makrotaloudellisten poliittisten toimien roolia ja niiden toimintaa olemassa olevissa poliittisissa viitekehyksissä. Lopuksi tutkitaan OECD-maissa toteutettavien hypoteettisten uudistusten tarjoamia etuja.

Luvun johtopäätöksenä on, että poliittisten toimien ja instituutioiden muutokset selittävät noin puolet maiden välisistä työttömyysasteiden eroista kuluneella kahdella vuosikymmenellä. Yleisesti ottaen hyvä ja pitkään kestävä työttömyysturva, korkeat verokiilat ja tiukat kilpailua säätelevä lainsäädäntö nostavat työttömyyttä ja alentavat työllisyysastetta. Sen sijaan tiukasti keskitetyt ja/tai koordinoitunut palkkaneuvottelujärjestelmät sekä tietyt julkisen rahankäytön tyypit aktiivisiin työllistämishjelmiin näyttäisivät vähentävän työttömyyttä. Eri poliittiset paketit voivat tuottaa samankaltaisia työllistymistuloksia, mutta niiden vaikutus yleiseen talouden toimintaan ja julkiseen talouteen ei välttämättä ole sama.

Näiden yleistason poliittisten toimien lisäksi muut, tarkemmin määritetyt poliittiset toimet vaikuttavat tiettyjen väestöryhmien, kuten vanhempien työntekijöiden, naisten ja nuorten, työllistymiseen. Esimerkiksi julkisten eläkejärjestelmien varhaiseläkeohjelmat ja muut sosiaalisen muutoksen ohjelmat vähentävät työttömyyttä vanhemmalla iällä. Lastenhoidon tukeminen lisää naisten osallistumista työelämään,

mutta lapsietuudet vähentävät sitä. Lisäksi liian korkealle tasolle asetettu minimipalkkataso todennäköisesti heikentää nuorten työllistymismahdollisuuksia.

Luvussa 5 tutkitaan sitä, kuinka tuotemarkkinoiden kilpailun sääntely on vaikuttanut kansainvälisten parhaiden käytäntöjen toteutusta. Luvussa tarkastellaan sitä, kuinka tällainen sääntely kehittyi vuoteen 2003 asti, kuinka se vaikutti tuottavuuden nostopaineisiin ICT-tekniikan kehittyessä nopeasti kuluneella vuosikymmenellä ja kuinka kilpailun tehostamiseen tähtäävät uudistukset voivat parantaa kasvua ja nostaa tuottavuutta OECD-maissa. Vaikka trendi kohti tuotemarkkinoiden liberalisointia onkin vahva, säännökset rajoittavat edelleen kilpailua ei-valmistavilla sektoreilla. Tuotemarkkinoiden kilpailun sääntely vaikuttaa kielteisesti tuottavuuteen, koska ne hidastavat parhaiden käytäntöjen käyttöönottoa. Tämä haittaa etenkin sellaisia maita, jotka ovat kaukana teknisen kehityksen eturintamasta joillakin aloilla.

Kilpailun sääntely hidastaa uuden tekniikan käyttöönottoa ainakin kahta eri reittiä: se hidastaa investointia uusimpaan ICT-tekniikkaan ja vähentää uuden tekniikan tuloa ulkomaisten suorien sijoitusten kautta. Arvioiden mukaan kaudella 1995-2003 vuotuinen tuottavuuden kasvu olisi voinut olla ainakin $\frac{3}{4}$ -prosenttiyksikköä suurempaa puolessa maista, jos kilpailua estävät säännökset olisivat olleet kullakin sektorilla samalla tasolla kuin vähiten säädellyissä OECD-maissa kullakin sektorilla.

Luvussa 6 luetellaan kilpailuun vaikuttavat poliittiset toimet keskittyen kilpailun tiellä edelleen oleviin esteisiin eikä niinkään tähän asti saavutettuun edistykseen. Perusteena on eri OECD-maissa tehdyt syväluotaavat taloudelliset katsaukset. Analyysin tuloksena on se, että kilpailulait estävät horisontaalikartellit useimmissa maissa, mutta joissakin tapauksissa sanktiot eivät ole riittäviä. Lisäksi yksityisten lakikanteiden mahdollisuutta on rajoitettu ja lailliset mekanismit eivät ole riittäviä estämään kaikkia kartellimekanismeja. Joissakin maissa kilpailulainsäädäntö ei ulotu valtiollisiin organisaatioihin ja yhtiöihin, mikä vääristää kilpailua suhteessa yksityisiin yhtiöihin.

Lisäksi kilpailua rajoitetaan monessa maassa edelleen säännöksillä. Tämä koskee etenkin vähittäiskaupan jakelua ja ammattilaispalveluita estäen mahdolliset tehokkuusedut, jotka liittyvät massojen ekonomiaan, palveluiden kauppaan ja työvoiman liikkuvuuteen. Verkottuneilla aloilla suurimmat haasteet ovat se, kuinka luoda reilu kilpailukenttä omistuspohjaltaan erilaisille yhtiöille (esim. kotimaiset ja ulkomaiset, julkiset ja yksityiset) etenkin koskien mahdollisuutta käyttää verkostoja ja kuinka tarjota investointikannusteita hiljattain yksityistettyjen julkisten monopolien omistajille.

OECD-maiden hallitukset ovat sitoutuneet rakenneuudistuksiin, joilla edistetään kasvua, työllisyyttä ja julkista taloutta. Lisäksi laajalla rintamalla on tunnustettu, että näihin tavoitteisiin vastaaminen edellyttää monessa maassa laajoja rakenneuudistuksia. Edistys on kuitenkin ollut epätasaista eri maissa ja politiikan eri osa-alueilla. Yksi syy tälle on mahdollinen kompromissien teko kannatettavien, ei-taloudellisten tavoitteiden kanssa. Uudistusten syvyyden, laajuuden ja ajoituksen erot kertovat myös poliittisista rajoituksista. Kun ymmärretään paremmin muutosvastarinnan syyt ja löydetään keinoja sen ohittamiseen, ollaan nk. "rakenneuudistusten poliittisen talouden" ytimessä.

Luvussa 7 käsitellään näitä poliittisen talouden kysymyksiä. Tässä luvussa tarkastellaan myös lyhyesti eri OECD-maiden uudistuksia ennen kuin tutustutaan

viimeaikaiseen OECD-tutkimusaineistoon koskien sitä tapaa, jolla taloudelliset ja poliittiset olosuhteet voivat vaikuttaa uudistuksiin tuote- ja työmarkkinoilla. Kun tutustutaan rakenneuudistusten toteutusten todisteisiin, esiin tulee myönteisiä ja kielteisiä näkökantoja, joiden avulla voidaan oppia aiemmasta kokemuksesta. Talousuudistukset ovat OECD:n seurannan keskipisteessä.

Talusanalyysit osoittavat ensinnäkin sen, että markkinasuuntautuneet uudistukset auttavat nostamaan maailmanlaajuisia tulotasoa. Samalla tulee kuitenkin muistaa, että ne voivat merkitä joillekin ihmisille menetyksiä ainakin, jos näitä menetyksiä ei jotenkin kompensoida. Uudistusten vastustus perustuu usein siihen, että poliittisten muutosten kustannukset ja edut ovat monimutkaisesti hahmotettavissa. Taloudellisten ja muiden tavoitteiden välinen kompromissitoiminta puolestaan osoittaa, että rakenneuudistusten edellytyksenä on kattavat ja selkeästi ymmärrettävät selitysmallit.

Uudistusten etuja pidetään usein epävarmoina, koska niiden toteutuminen vie aikaa ja ne ovat usein epäselviä. Ne, joille muutos merkitsee menetyksiä, muodostavat usein muutosta vastustavan rintaman, joka johtaa "nykytilanteen tyranniaan". Koska kollektiivinen toiminta muutosten suhteen on niin vaikeaa, kriisi on useimmiten institutionaalisten muutosten pääasiallinen voima. Muutokset tulisi toteuttaa ajoissa, jotta voidaan välttää tilanne, jossa toimimattomuuden kustannus ylittää uudistuksen lyhyen aikavälin kustannuksen.

Myönteiseltä puolelta voidaan todeta, että tämän luvun empiiristen tutkimustulosten valossa pienet maat vaikuttaisivat olevan valppaampia ja halukkaampia toteuttamaan muutokset ajoissa. Tilanne näyttäisi olevan samankaltainen alueilla, joilla poliittiset järjestelmät tukevat hallitusten vakautta tai joissa taloustilanne on niin vahva, että muutosten vaikutukset voidaan kompensoida niille, joille muutokset aiheuttavat menetyksiä. Lisäksi jotkin uudistukset on helpompi toteuttaa kuin toiset: rahoitusmarkkinoiden, kansainvälisen kaupan ja jossakin määrin myös tuotemarkkinoiden vapauttaminen näyttäisi olevan poliittisesti helpompaa kuin työmarkkinoiden uudistaminen.

© OECD 2007

Tämä yhteenveto ei ole virallinen OECD-käännös.

Tämän yhteenvedon kopioiminen on sallittua sillä edellytyksellä, että OECD:n tekijänoikeudet ja alkuperäisen julkaisun nimi mainitaan.

Monikieliset yhteenvedot ovat käännettyjä otteita OECD:n julkaisuista, jotka on julkaistu alunperin englanniksi ja ranskaksi.

Julkaisuja on saatavilla maksutta OECD:n verkkokirjastossa osoitteessa

www.oecd.org/bookshop/

Lisätietoja antaa: OECD Rights and Translation unit,
Public Affairs and Communications Directorate.

rights@oecd.org

Faksi: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Vieraile osaston verkkosivuilla osoitteessa www.oecd.org/rights/

