



Juhana Vartiainen
Pol. dr Juhana Vartiainen är riksdagsledamot (Samlingspartiet) och tidigare överdirektör vid VATT, Statens ekonomiska forskningscentral. Han har också arbetat i Sverige som direktör vid Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning och som forskningschef vid svenska Konjunkturinstitutet.

Finlands oförändrade arbetsmarknad – vår riktiga Akilleshä!

Finland har från och med 2008 uppvisat en usel ekonomisk utveckling. Även 2016 och 2017 kommer vår BNP- och sysselsättningstillväxt att vara bland de allra svagaste inom EU och euroområdet. Vår produktion och sysselsättning ligger fortfarande under de tidigare toppnivåerna från 2007–2008.

Den dramatiska ekonomiska nedgången 2008 och stagnationen därefter kan förstås i hög grad förklaras med exportindustrins motgångar och andra efterfrågefaktorer. Rent bokföringsmässigt kan den ekonomiska tillväxtens svaghet hänföras främst till att produktivitetstillväxten har upphört, vilket i sin tur beror på förändringar i näringslivet och industrins sammansättning. Finland har tappat några av de allra mest produktiva delarna av sin industri, vilket redan i sig sänker den genomsnittliga produktiviteten samt förmågan att skapa produktivitetstillväxt. I tillväxtbokföringen förefaller arbetsmarknadens roll därför vara begränsad.

Vår bristfälligt fungerande arbetsmarknad samt vårt bristande arbetsutbud är dock viktiga delförklaringar till denna dystra helhetsbild. Rent matematiskt definieras bruttonationalprodukten som en produkt av arbetade timmar och produktivitet per timme, så att BNP-tillväxten blir en

summa av tillväxten mätt i timmar och produktivitetstillväxten. När antalet arbetade timmar inte ökar eller rentav sjunker, blir BNP-tillväxten per automatik lägre. Därutöver försvagas vår ekonomiska prestation på många andra sätt av den svaga arbetsmarknaden. En viktig kausal länk är effekten på de offentliga finanserna. En svag sysselsättningsgrad innebär kroniskt svaga offentliga finanser, vilket i sin tur skär bort frihetsgrader från den finanspolitiska stimulansen samt de offensiva satsningarna på tillväxtfrämjande ekonomiska utgifter.

Således tycker jag att arbetsmarknadens problem i själva verket är Finlands största ekonomiska bekymmer. Jag skall i denna korta artikel presentera en översyn av våra arbetsmarknadsproblem samt behovet av reformer.

En otillräcklig sysselsättningsgrad

Finlands sysselsättningsgrad avviker tydligt i negativ riktning när den jämförs med läget hos våra nordliga grannar (se Tabell 1). Detta är den främsta orsaken till våra offentligfinansiella problem.

Tabell 1. Sysselsättningsgraden för de nordiska länderna 2014, åldersgrupp 15-64. Källa: OECD

Finland	Sverige	Norge	Danmark
68,6	75,2	75,1	73,2

Ett omfattande välfärdsåtagande kan endast finansieras med en hög sysselsättningsgrad. Det är därför som den nu hotande dramatiska förändringen i försörjningskvoten – definierad som antalet icke-arbetande personer dividerat med antalet sysselsatta – kommer att äventyra de offentliga finanserna i de flesta europeiska länder. Ju mer omfattande välfärdsstaten är, desto större blir utmaningen. Det är viktigt att förstå att detta så kallade hållbarhetsunderskott inte kan åtgärdas med produktivitetstillväxt. Även om vi tack vare bättre produktivitetstillväxt fick en högre BNP-tillväxt, skulle detta inte nämnvärt lindra våra offentligfinansiella problem. Orsaken är att produktivitetstillväxten avspeglas fullt ut i reallönerna, inklusive den offentliga sektorns löner. Därutöver ser det politiska systemet till att socia-

la och andra överföringar ökar i takt med den allmänna lönenivån. Därför ger en förbättrad produktivitetstillväxt upphov till ungefär motsvarande kostnadsökning hos den offentliga sektorn.

Rent definitionsmässigt kan den trendmässiga (strukturella) sysselsättningen L^* skrivas som: $L^* = N^* \times \text{arbetskraftsdeltagande} \times (1 - U^*)$, där N^* är storleken på befolkningen i arbetsför ålder och U^* är den strukturella (trendmässiga) arbetslösheten. Med andra ord består sysselsättningen av befolkningen i arbetsför ålder gånger benägenheten att delta på arbetsmarknaden, multiplicerad med en faktor som fångar upp effekten av arbetslösheten. Alla dessa termer ska tolkas som strukturella, det vill säga rensade från konjunkturell variation ¹⁾.

För närvarande räcker inte Finlands trendmässiga (strukturella) sysselsättning L^* för att generera de skatteintäkter som behövs för att finansiera välfärdsåtagandet, och problemet förvärras av fortsatt demografisk förändring under 2010-talet. Låt oss titta närmare på de olika komponenterna av ekvationen ovan.

Bristande arbetsutbud

Storleken på befolkningen i arbetsför ålder (N^*) beror på fertilitet samt invandring. Fertiliteten kan och bör inte påverkas med politiska kraftåtgärder, men det är ändå viktigt att se till att det går att kombinera arbete och familj på samma sätt som i övriga Norden. Detta är nyckeln till upprätthållandet av ett hyggligt barnafödande.

På kortare sikt kan den arbetsföra befolkningen (se fig. 1) påverkas av invandring, och i detta sammanhang är det den arbetsbaserade invandringen som kan spela en relevant och positiv roll. Där släpar Finland efter sina nordiska grannar. Inget nordiskt land har en kraftig befolkningstillväxt enbart genom inhemsk fertilitet. I de flesta europeiska länder har befolkningstillväxten bromsats in tydligt, och befolkningen i arbetsför ålder växer inte av sig själv. I Sverige skulle den växa blygsamt utan invandring, medan den i Finland rent av skulle krympa. År 2009 var en

¹⁾ I själva verket beror ekonomins totala arbetsinsats förstås också på medelarbetsstunden. Vi utesluter dock för enkelhetens skull denna variabel ur analysen.

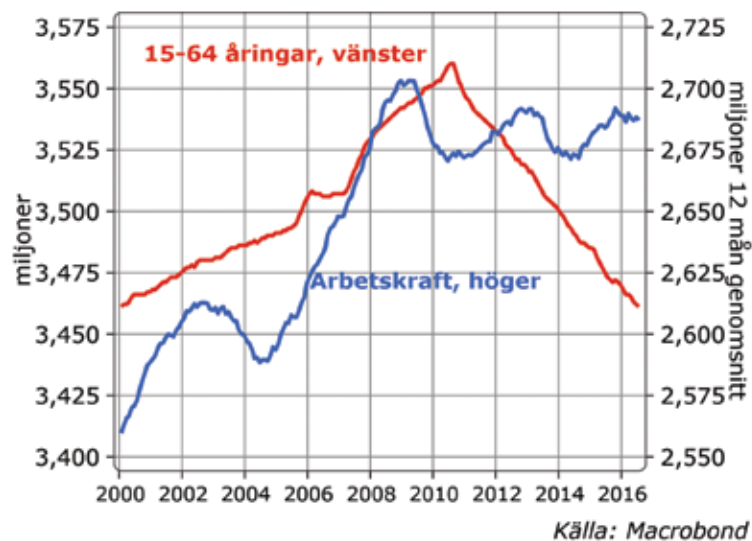


Fig. 1: Finland: Arbetskraft och befolkning

vändpunkt i detta avseende. Fram till det året hade Finlands befolkning i arbetsför ålder kontinuerligt ökat, medan den efter 2009 krympt varje år. Detta är en liten men relevant faktor i den sva- ga ekonomiska utvecklingen. BNP måste nu pro- duceras med färre händer än 2008, och för de of- fentliga finanserna är detta en viktig faktor.

I de andra nordiska länderna har dock arbets- kraftsinvandringen sedan länge spelat en stör- re och positiv roll. I Sverige och Norge brukar ca hälften eller ibland t.o.m. en större del av den år- liga sysselsättningstillväxten handla om ökad sys- selsättning för de utrikes födda. Denna utländska reservoar av arbetskraft har än så länge inte ut- nyttjats i samma grad i Finland.

Arbetskraftsdeltagandet är möjligen den all- ra viktigaste variabeln som beslutsfattarna bor- de försöka påverka för att öka på sysselsättning- en. Jämfört med Sverige och övriga Norden lider Finland främst av två slags handikapp:

- ett relativt lågt arbetskraftsdeltagande bland äldre. Många drar sig ur arbetslivet redan innan de nått den formella pensionsåldern
- ett relativt lågt arbetskraftsdeltagande bland kvinnor i fertil ålder, dvs. ungefär åldersklassen 29–44. Sysselsättningsgraden för denna grupp underskrider motsvarande grad för Sverige med ca 10 procentenheter.

Det finns flera orsaker till den låga sysselsät- ningsgraden hos de äldre. Pensionsreformen god- kändes 2015 men borde ha initierats betydligt ti- digare. Så sent som 2005 sänktes den lägsta pen- sionsåldern. En viktig faktor som ytterligare för- sämrar läget är den så kallade pensionslussen, *työttömyysputki*, alltså det inkomstrelaterade ar- betslöshetsstödet extradagar. Detta gör att en person som fyllt 60 år innan utbetalningsperi- oden för ersättningen löper ut får rätt till en för- längd arbetslöshetsersättning som sedan tillåter en smidig övergång till pensionen. Detta arrange- mang bildar ett slags förtidspension, och syste- met utnyttjas flitigt av företag som vill bli av med äldre medarbetare.

Det låga arbetskraftsdeltagandet bland kvin- nor beror främst på hemvårdsstödet, som gör det attraktivt för kvinnor att stanna hemma tills det yngsta barnet fyller tre år.

En relativt hög arbetslöshet

Utöver ett med nordiska mått mätt lågt arbets- kraftsdeltagande lider Finland också av en hög strukturell arbetslöshet. (Se fig. 2)

Enligt OECD:s senaste skattningar (OECD Eco- nomic Outlook juni 2016) ligger Finlands struk- turella arbetslöshet – alltså den arbetslöshet som kvarstår även när ekonomin befinner sig i kon-

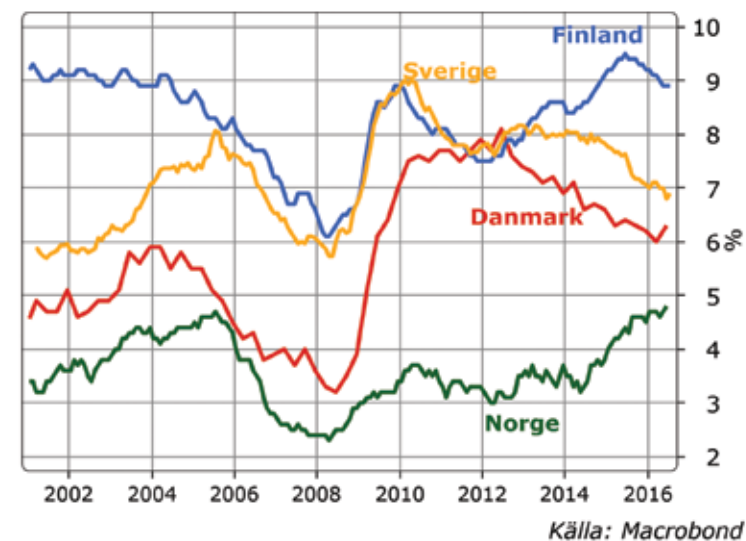


Fig. 2: Arbetslösheten i de nordiska länderna

junkturrell balans – på 7,4 %. Sverige ligger på samma nivå, men det ska beaktas att Sveriges arbetskraft omfattar en betydlig andel flyktingin- vandrare. Den strukturella arbetslösheten är lägre i Danmark (6,3 %) och väsentligt lägre i Norge (3,3 %).

Det finns flera skäl till Finlands dystra arbets- löshetsläge. Jämfört med Sverige är Finland min- dre koncentrerat geografiskt, och det är lättare att upprätthålla låg arbetslöshet i storstäder där det finns flera möjligheter att finna ett jobb.

Finland har som alla de nordiska länderna be- tydande problem med de ekonomiska drivkraf- ter som lockar till arbete, i synnerhet för perso- ner med endast en kort utbildning. Det är inte lätt att komma åt dessa problem, eftersom man ock- så vill upprätthålla en hygglig levnadsstandard för dem som inte arbetar. Det inkomstrelaterade arbetslöshetsskyddet, *ansioturva*, är dock ganska generöst i nordisk jämförelse.

Finlands löneförhandlingssystem har inte hel- ler reformerats på samma sätt som i övriga Nor- den. Den nationella samordningen fungerar en- ligt traditionell nationell centralisering. Det har visat sig vara svårt för dem som styr lönesättnin- gen att anpassa sig till livet i euroområdet där det relativa kostnadsläget i förhållande till övriga eu- roländer måste hållas i schack. Produktivitetstill-

växten upphörde efter 2007, men det var extremt svårt för den finska inkomstpolicen att tillräck- ligt snabbt sänka löneökningstakten på motsva- rande sätt.

Själva kollektivavtalssystemet är också tradi- tionellt och bygger på detaljerade och långa cen- trala avtal som dessutom i sin helhet är bindan- de även för oorganiserade företag inom samma bransch. När ett kollektivavtal sluts, innefattar det nästan alltid ett allmänt utlägg, det vill säga en allmän procentuell löneökning som mås- te komma varje individ till godo, oavsett företa- gets, branschens eller individens specifika läge. I resten av Norden har kollektivavtalen däremot så småningom efter slutet på 1990-talet lämnat mycket mer utrymme för lokala och individuella förhandlingar. I de flesta svenska kollektivav- tal finns det inget generellt utlägg, och i Danmark och Norge stipulerar flertalet kollektivavtal inga obligatoriska löneökningar alls utan säkerställer bara hyggliga lägstralöner på avtalsområdet. Där- för finns det i Danmark, Sverige och Norge be- tydligt mer utrymme för lokala och individuella löneförhandlingar.

I våra grannländer tillåter detta en mer flexibel anpassning till konjunktursvängningar, men även mer incitamentsdrivna lönesystem på företagsni- vå och inom den offentliga sektorn. När löneök-

ningen inte är obligatorisk för varje individ, går det bättre att rikta löneökningarna så att de uppmuntrar till hög produktivitet.

En generell och obligatorisk löneökning för alla skapar också ett starkt lönetryck uppåt redan under lågkonjunkturen. Detta innebär att jämviktsarbetslösheten förblir hög, eftersom den ekonomiska politiken måste börja bromsa den

ekonomiska uppgången trots att arbetslösheten fortfarande är hög. Det finns en tydlig risk att detta blir fallet även under den nu pågående återhämtningen.

Utifrån denna kritiska genomgång kan man skissera ett reformprogram som skulle få bukt med våra problem som hållbarhetsunderskottet och den låga sysselsättningsgraden:



- avveckla pensionsslussen, dvs. arbetslöshetsersättningens extradagar. Detta skulle göra äldre arbetare till en intressantare tillgång för finska företag.
- avveckla småningom hemvårdsstödet och ersätt det med bättre föräldraledighet och bättre utrustad dagis samt möjligheter för småbarnsföräldrar att jobba deltid.
- reformera kollektivavtalen så att en större andel av löneökningstrymmet kan fördelas lokalt och individuellt.
- avskaffa lagen som tvingar även de företag som inte är anslutna till arbetsgivarförbundet att på pricken följa kollektivavtalen. Låt kollektivavtalen mestadels sätta lägstalöner för branschen, men låt annars löneförhandlingen vara lokal.
- gör det lättare för invandrare med ett jobbanbud att flytta till Finland. En förebild kan vara Sverige där man helt har avskaffat "behovsprövningen" – alltså myndighetens diskretionära bedömning av huruvida en bransch "behöver" utländsk arbetskraft.
- reformera arbetslöshetsersättningen, så att den minskar i takt med att arbetslöshetsperioden löper.

Varför är allt detta så svårt?

Många av dessa reformförslag har visat sig vara ganska svåra i Finland. Dels handlar det om vårt traditionella trepartssamarbete, dels om allmänt politiskt motstånd. Konsensu-traditionen förutsätter att facket är med i reformarbetet, men just reformer vars syfte är att öka arbetsutbudet är ofta ganska svåra för fackförbunden att svälja. Regeringarna har än så länge undvikit att trotsa fackförbundens vilja. En ekonomisk omvärld där det inte sker någon produktivitetstillväxt och där inflationen är nära noll tillåter inte några nämrvärda löneökningar, men det är svårt för facken att inför sina medlemmar motivera uppgörelser där det inte sker några som helst förbättringar.

Det har förstås också varit politiskt svårt att framföra utbudsriktade reformer under en tid som präglats av lågkonjunktur och hög konjunkturcell arbetslöshet. Det är krävande för politikererna att plädера för sådana reformer när väljarna upplever en hög arbetslöshet och frågar sig varför man just nu borde öka på arbetskraften. Ekonomernas svar – att arbetslöshetsgraden ändå är oberoende av arbetskraftens storlek – övertygar inte.

Beslutsfattarna har inte heller tillräckligt funderat över arbetslöshetens verkliga orsaker. Jämviktsarbetslösheten definieras som den lägsta arbetslöshetsnivå som är förenlig med prisstabilitet – som i Finlands fall måste definieras så att landets kostnadsökningstakt inte överskrider euro-områdetets genomsnitt. Det är därför lönesätarnas, alltså fackförbundens och arbetsgivarförbundens, beteende som måste påverkas om man vill sänka arbetslösheten. För de flesta politiker är detta dock fortfarande en ganska främmande tankegång. Istället vill det politiska systemet gärna "åtgärda" arbetslöshetsproblemet med offentliga sysselsättningsutgifter. Det återstår att se om landets ekonomi under detta årtionde kan återhämta sig och det blir möjligt att restaurera ordning och reda i de offentliga finanserna.