

# Rakennepolitiikan tarve ja vaikutukset euroalueella

26.8.2014

**Rakennepoliittiset uudistukset parantavat pitkällä aikavälillä euroalueen taloudellista hyvinvointia. Lyhyellä aikavälillä uudistukset voivat myös heikentää talouden kehitystä. Kokonaisuudessaan euroalueen rakennepolitiikan sekä empiirinen että teoreettinen tarkastelu viittaa kuitenkin vahvasti siihen, että rakennepoliittisiin uudistuksiin on kipeästi tarvetta. Rakennepoliittiset uudistukset ovat ainoa tie talouden tuotantopotentiaalin kasvattamiseen tilanteessa, jossa useiden euroalueen talouksien tuleva pitkän aikavälin kehitys ja julkisen talouden kestävyys näytävät synkiltä.**

## Mitä ovat rakennepoliittiset toimet?

Rakennepoliittisten toimien ja niiden vaikutusten tarkastelu on erityisen tärkeää ja ajankohtaista nykyisen kaltaisessa pitkittyneessä talouden kriisissä, joka on kohdistunut euroalueen eri maihin hyvin eri tavalla. Globaali talouspoliittinen keskustelu on viime aikoina keskittynyt pitkälti suhdannepolitiikan – eli raha- ja finanssipolitiikan – mitoitukseen ja niihin keinoihin, joilla suhdannetilannetta pitäisi pyrkiä elvyttämään. Tässä keskustelussa rakennepoliittisten toimien merkitys talouksien pitkän aikavälin kasvupotentiaalin elvyttäjänä jää usein taka-alalle. Tässä artikkelissa pyritään vastaamaan joihinkin keskeisiin euroalueen rakennepoliittisten toimien kirjoa ja niiden makrotaloudellisia vaikutuksia koskeviin kysymyksiin.

Rakennepolitiikan määrittely ei ole yksiselitteistä. Tyypillisesti moderneissa makrotaloudellisissa malleissa rakennepolitiikka määritellään kuitenkin kaikkiseksi sellaisiksi työ- ja hyödykemarkki-

noiden politiikkatoimiksi, joilla voidaan edistää kilpailua ja sitä kautta kaventaa epätäydellisen kilpailun aiheuttamasta yritysten hinnoitteluvoimasta johtuvia palkka- ja hintamarginaaleja.<sup>1</sup> Myös tässä artikkelissa lähdetään liikkeelle vastaavasta teoreettisesta ajattelutavasta.

Käytännössä rakennepoliittisiksi toimiksi voidaan lukea hyvin laaja kirjo erilaisia valtionhallinnon toimenpiteitä. Tässä artikkelissa käytetty rakennepoliittisten toimien käsite mukailee OECD:n ja World Economic Forumin määritelmiä.<sup>2</sup> Rakennepolitiikan toimet voidaan jaotella karkeasti hyödyke-, työ- sekä muiden markkinoiden toimiksi (taulukko). Erityisesti on olemassa laaja joukko työ- ja hyödykemarkkinointa koskevia rakenteellisia toimia, joilla pyritään parantamaan hinnoittelumekanismien toimivuutta, vähentämään kilpailun esteitä sekä lisäämään kannustimia talouden toimeliaisuuden lisäämiseksi. Näin tavoitellaan talouden pitkän aikavälin potentiaalisten kasvumahdollisuuksien parantamista. Rakennepoliittisten toimien talousvaikutusten laskeminen ei kuitenkaan ole yksioikoista, ja erityisesti lyhyen aikavälin arvioihin liittyy monia epävarmuuksia.

## Rakennepolitiikan vaikutukset euroalueen talouteen – teoreettisia näkökulmia

Rakennepoliittisten uudistusten vaikutuksia euroalueen talouteen on käsitelty teoreettisilla makrotaloudellisilla malleilla viime vuosina suhteellisen vähän. Joitakin tällaisia tutkimuksia on

<sup>1</sup> Ks. esim. Eggertsson – Ferrero – Raffo (2014).

<sup>2</sup> Ks. lähemmin OECD (2014) ja World Economic Forum (2013).



*Marko Melolima  
ekonomisti  
rahapolitiikka- ja  
tutkimusosasto*

Taulukko.

**Rakennepoliittiset toimenpiteet**

<i>Alue</i>	<i>Esimerkkejä toimista</i>
<b>Työmarkkinat</b>	<p>Aktiiviset työmarkkinatoimet (esim. työnhaun tukeminen)</p> <p>Epäsäännöllistä työtä tekevien sosiaaliturvan parantaminen</p> <p>Ikääntyvän väestönosan työnteon kannustimien lisääminen ja eläkeiän nostaminen</p> <p>Naisten osallistumisasteen nostaminen (esim. julkista lastenhoito-palvelua laajentamalla)</p> <p>Palkkajärjestelmien joustavuuden lisääminen</p> <p>Työllisyyttä turvaavien lakien uudistaminen duaalisten työmarkkinoiden estämiseksi</p> <p>Työn välillisten kustannusten alentaminen</p> <p>Työntekijän palkkaamiseen ja irtisanomiseen liittyvän lainsäädännön selkiyttäminen</p> <p>Työnteon kannustimien lisääminen työkyvyttömyyskorvauksien ehtoja tiukentamalla</p> <p>Työnteon kannustimien lisääminen työttömyyskorvauksien ehtoja tiukentamalla</p> <p>Verotuksen painopisteen siirtäminen työn verotuksesta välilliseen verotukseen</p>
<b>Hyödykemarkkinat</b>	<p>Kilpailua vääristävien verohelpotusten ja tukien vähentäminen</p> <p>Kotimaisten markkinatoimijoiden suosimisen lopettaminen</p> <p>Lainsäädännön uskottavuuden lisääminen</p> <p>Lakiperusteisten markkinoillepääsyn esteiden poistaminen</p> <p>Suorien sijoitusten esteiden poistaminen</p> <p>Tullirajoitteiden poistaminen</p> <p>Valtion yritysomistusten vähentäminen</p> <p>Valtion sääntelemän hinnoittelun vähentäminen</p> <p>Verkostosektoreiden (energia, telekommunikaatio) kilpailun esteiden vähentäminen</p> <p>Yritysten perustamislupien saannin helpottaminen</p> <p>Yritysten toimintaa koskevan sääntelyn vähentäminen</p> <p>Yritystoimintaan liittyvien lupien ja hallinnollisten vaatimusten yksinkertaistaminen</p>
<b>Rahoitusmarkkinat</b>	<p>Lainsäädännön selkiyttäminen</p> <p>Toiminnan ja läpinäkyvyyden tehostaminen</p>
<b>Infrastruktuuri</b>	<p>Julkisten investointien lisääminen</p> <p>Yksityisen sektorin investointien kannustimien lisääminen</p>
<b>Koulutusjärjestelmä</b>	<p>Ensi asteen koulutuksen tehokkuuden ja laajuuden parantaminen</p> <p>Jatkokoulutuksen tehokkuuden ja laadun parantaminen</p>
<b>Innovaatio</b>	<p>Julkisen ja yksityisen sektorin yhteisprojektien tukeminen</p> <p>Patenttioikeuslainsäädännön tehostaminen</p> <p>Tehokkuuden ja laadun tukeminen</p>
Lähteet: OECD ja World Economic Forum.	

kuitenkin julkaistu. Esimerkiksi Gomes ym.<sup>3</sup> ovat analysoineet rakennepoliittisten toimien vaikutuksia laajan modernin makromallin<sup>4</sup> avulla. Mallissa rakennepoliittiset uudistukset tehdään vähitellen viiden vuoden kuluessa ja politiikantekijä toteuttaa ne vaikuttamalla voittomarginaaleihin sekä kilpailuun työ- ja hyödykemarkkinoilla. Tutkimuksessa tarkastellaan erikseen tilanteita, joissa uudistuksia tehdään euroalueen eri maaryhmissä (eli käytännössä kriisimaissa ja ei-kriisimaissa) ja eri markkinoilla (eli työ- ja hyödykemarkkinoilla). Tutkimustulosten mukaan rakenneuudistukset ovat talouskasvun kannalta pitkällä aikavälillä positiivisia, koska kilpailun lisääntyminen markkinoilla johtaa työllisyyden ja kokonaistuotannon kasvuun. Eri maaryhmien kesken koordinoitujen rakenneuudistukset olisivat mallin mukaan vielä hyödyllisempiä, koska maakohtaisten uudistusten aiheuttama vientiä heikentävä suhteellisten hintojen muutos maaryhmien välillä olisi tässä tapauksessa pienempi. Myös talouskehitys maaryhmien kesken olisi yhtenäisempää koordinoitujen uudistusten tapauksessa. Tutkimuksen mukaan on lisäksi hyödyllistä tehdä hyödykemarkkinoiden rakenteellisia uudistuksia ennen työmarkkinoiden vastaavia uudistuksia, koska lyhyellä aikavälillä ensin mainitun toimen

<sup>3</sup> Gomes – Jacquinet – Mohr – Pisani (2011).

<sup>4</sup> Tällaisilla malleilla tarkoitetaan ns. uuskeynesiläisiä dynaamisia stokastisia yleisen tasapainon (DSGE)-malleja, joissa yritysten, kotitalouksien ja talouspoliittisten toimijoiden rationaalinen voittoa maksimoiva käyttäytyminen ottaa huomioon työ- ja hyödykemarkkinoiden kokonaistaloudellisen tasapainon tiettyjen hintajäykkyyksien vallitessa. Malleissa simuloidaan tyyppisesti erilaisia makrotaloudellisia sokkeja ja tutkitaan, miten sokit vaikuttavat talouden dynamiikkaan muuttujien sopeutuessa kohti uutta tasapainotilaa.

positiiviset reaali-palkkoja nostavat vaikutukset kompensoivat jälkimmäisen toimen negatiivisia vaikutuksia. Näin lievennetään rakennepoliittisten uudistuksen negatiivisia lyhyen aikavälin vaikutuksia, mikä on olennaista euroalueen kriisimaissa viime vuosina nähdystä tilanteesta.

Rakennepoliitiikan vaikutuksia euroalueen aggregaattitasolla ovat puolestaan tutkineet Eggertsson ym. modernilla makromallilla, jossa politiikantekijä voi vaikuttaa voittomarginaaleihin ja kilpailuun työ- ja hyödykemarkkinoilla säätelemällä veroastetta.<sup>5</sup> Tämänkin tutkimuksen mukaan rakennepoliittisillä toimilla on aina pitkällä aikavälillä positiivisia vaikutuksia euroalueen talouskasvuun, koska mallissa alhaisempi veroaste lisää kilpailua ja kokonaistuotantoa. Lyhyen aikavälin vaikutukset ovat kuitenkin epäselvemmät silloin, kun rahapolitiikassa ollaan nollakorkorajalla – kuten euroalueella tällä hetkellä. Tämä johtuu siitä, että rakenneuudistuksilla on inflaatiota hidastava vaikutus lyhyellä aikavälillä, koska uudistukset lisäävät tuottavuutta ja siten alentavat yksikkökohtaisia lopputuotteiden hintoja. Normaalisti keskuspankki reagoi mallissa tähän muutokseen laskemalla ohjauskorkoaan, jolloin reaalikorko (ja sitä kautta taloustoimijoiden kimmoke lykätään kulutustaan ja investointejaan tulevaisuuteen) ei nouse. Nollakorkorajan tullessa vastaan keskuspankki ei kuitenkaan kykene laskemaan ohjauskorkoaan, mikä johtaa tutkimuksen mukaan väliaikaisesti reaalikoron nou-

<sup>5</sup> Eggertsson – Ferrero – Raffo (2014).

*Tutkimusten mukaan rakennepoliittisilla toimilla on pitkällä aikavälillä positiivisia vaikutuksia.*

suun ja kokonaiskysynnän supistumiseen. Negatiivinen vaikutus kokonaiskysyntään on vielä suurempi, mikäli rakennepoliittisten uudistusten ei uskota olevan pysyviä. Tällöin taloustoimijat eivät usko tulojensa kasvavan pidemmälläkään aikavälillä, ja tämä heikentää entisestään uudistusten kokonaiskysyntää ja talouskasvua piristäviä vaikutuksia. Eggertsonin ym. tuloksien on kuitenkin todettu muuttuvan lyhyen aikavälin talouskehityksenkin osalta positiivisemmiksi, jos rakenneuudistukset (ja sitä kautta tuottavuuden kasvu) toteutetaan vähitellen.<sup>6</sup>

Esimerkkinä erilaisesta tavasta lähestyä euroalueen rakennepoliittikkaa voidaan puolestaan pitää De Grauven tuoretta tutkimusta.<sup>7</sup> Tässä selvityksessä painotetaan sokin luonteen merkitystä rakennepoliittikan onnistumisen kannalta. Analyysin mukaan puhtaan lyhyen aikavälin kysyntäsokkiin tulisi reagoida vain suhdannepoliittikalla (eli raha- ja finanssipoliittikalla), kun taas pitkän aikavälin potentiaalista tuotantoa rapauttavaan tarjontasokkiin tulisi reagoida myös rakennepoliittikalla. De Grauven näkemyksen mukaan euroalueen viimeaikaisessa kriisissä on kyse nimenomaan kysyntäsokista, jossa rakennepoliittiset toimet ovat omiaan alentamaan palkkoja sekä heikentämään työllisyyttä ja kokonaiskysyntää ja syventävät siten taantumaa. Näin ollen De Grauven näkemys ei – edellä selostetuista tutkimuksista poiketen – ole yhteneväinen modernien makromallien kanssa.

<sup>6</sup> Fernandez-Villaverde (2014).

<sup>7</sup> De Grauwe (2014).

Näissä moderneissa malleissa myös rakennepoliittikan aiheuttamat talouden reaktiot kysyntäsokkiin voivat mahdollisesti olla lyhyelläkin aikavälillä positiivisia.

Kaiken kaikkiaan viimeaikainen teoreettinen kirjallisuus viittaa siihen, että rakenteellisilla uudistuksilla on positiivisia vaikutuksia talouskasvuun euroalueella. Nämä positiiviset vaikutukset voivat realisoitua suhteellisen nopeasti, mikäli uudistukset ovat taloustoimijoiden mielestä uskottavia ja mikäli ne toteutetaan vähittäin. Lisäksi on viitteitä siitä, että euroalueella uudistusten toteuttaminen koordinoitusti eri maissa olisi talouskasvun kannalta hyödyllistä.

Enemmän erimielisyyttä esiintyy kirjallisuudessa ja talouspoliittisessa keskustelussa yleisemminkin sen sijaan siitä, mitkä ovat rakennepoliittikan vaikutukset lyhyellä aikavälillä ja mikä yhteys rakennepoliittikalla tulisi olla suhdannepoliittikkaan viime vuosina koetun kaltaisessa talouskriisissä. Yhtäältä voidaan nähdä, että rakennepoliittiset toimet saattavat heikentää ratkaisevasti talouskriisissä olevan maan vallitsevaa taloustilannetta ja siten syventää taantumaa. Toisaalta voidaan argumentoida, että kestävä rakennepoliittiset uudistukset ovat välttämätön edellytys sille, että maan talous kykenee nousemaan jaloilleen, ja taloustoimijat myös ymmärtävät tämän ratkaisuisaan. Näin ollen kysymykseen rakenteellisten uudistusten lyhyen aikavälin vaikutuksista ei ole talusteorian pohjalta olemassa yksiselitteistä vastausta.

## Rakennepolitiikan vaikutukset euroalueen talouteen – empiirisiä näkökulmia

Useat eri maita koskeneet empiiriset tutkimukset ovat osoittaneet rakennepoliittisten toimien positiiviset vaikutukset talouskasvuun, työllisyyteen ja tuottavuuteen pitkällä aikavälillä.<sup>8</sup> Näin ollen empiirinen kirjallisuus tukee teoreettisen kirjallisuuden sanomaa rakenneuudistusten hyödyllisyydestä. Seuraavaksi käydään läpi euroalueen rakennepolitiikan vaikutuksia valikoidun empiiristen mittareiden sekä Saksan työmarkkinareformeista saatujen kokemusten perusteella.

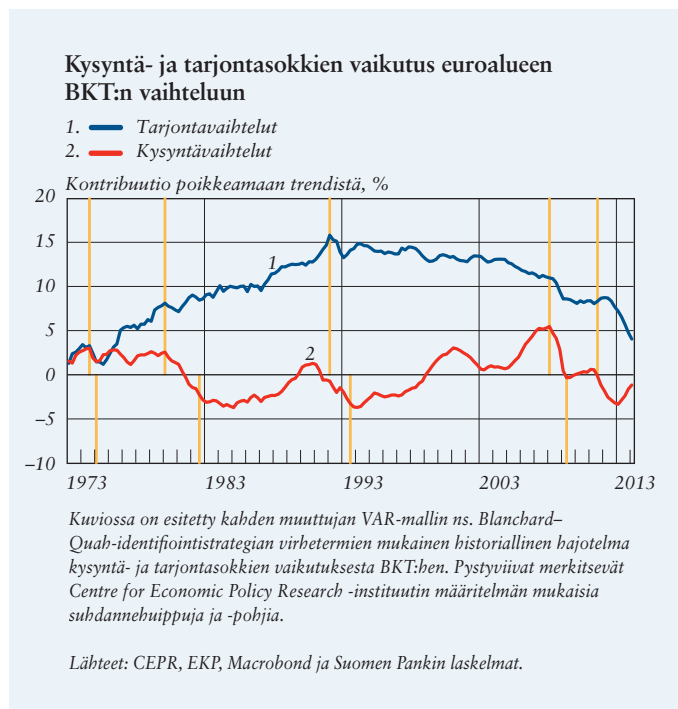
### Euroalueen rakennepolitiikan mittareita

Teoreettisen keskustelun perusteella yksi avainkysymyksistä euroalueen rakennepoliittisten uudistusten tarpeessa on se, missä määrin viime vuosina nähty taantuma on kysyntälähtöistä (eli taloussuhdanteen vaihtelua) ja missä määrin tarjontalähtöistä (eli talouden rakenteiden muutoksista johtuvaa vaihtelua). Yksi yksinkertainen tapa tutkia asiaa on käyttää niin sanottua rakenteellista vektoriautoregressiivista (VAR) mallia. Tällaisen VAR-mallin tuleman perusteella voidaan tarkastella, missä määrin vaihtelut euroalueen BKT:n määrässä ovat johtuneet kysyntä- ja tarjontatekijöistä (kuvio 1).<sup>9</sup> Nähdään,

<sup>8</sup> Ks. esim. Bouis – Duval (2011).

<sup>9</sup> Kyseessä on kahden muuttujan (työttömyysaste ja BKT) VAR-malli, joka on estimoitu ajanjaksoksi 1970/1–2014/1. Rakenteelliset kysyntä- ja tarjontasokit on mallissa identifioitu ns. Blanchard–Quah-menetelmää käyttäen rajoittamalla kysyntäsokkeiksi sellaiset sokit, joilla on vain lyhyen aikavälin vaikutus BKT:hen, ja tarjontasokkeiksi sellaiset, joilla on sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutus BKT:hen.

Kuvin 1.



että vaikka viimeaikaisessa euroalueen taantumassa oli aluksi – eli vuonna 2008 – kyse lähinnä kysyntäsokista, on tarjontasokin merkitys taantumien selittäjänä sittemmin selvästi kasvanut. On myös merkille pantavaa, että tarjontasokeilla on ollut negatiivinen vaikutus jo 1990-luvun alusta lähtien. Nämä seikat viittaavat siihen, että talouden tarjontapuolen ongelmat ovat olleet kroonisia, ja ne ovat pahentuneet viime aikoina. Näin ollen – toisin kuin esimerkiksi De Grauwe (2014) väittää – rakennepoliittisten toimien tarve on euroalueella suuri, ja niillä voitaisiin merkittävästi parantaa talouden pitkän aikavälin kasvupotentiaalia.

Rakennepoliittisten toimien tilaa ja edistymistä eri maissa voidaan tarkastella myös erilaisten talouden

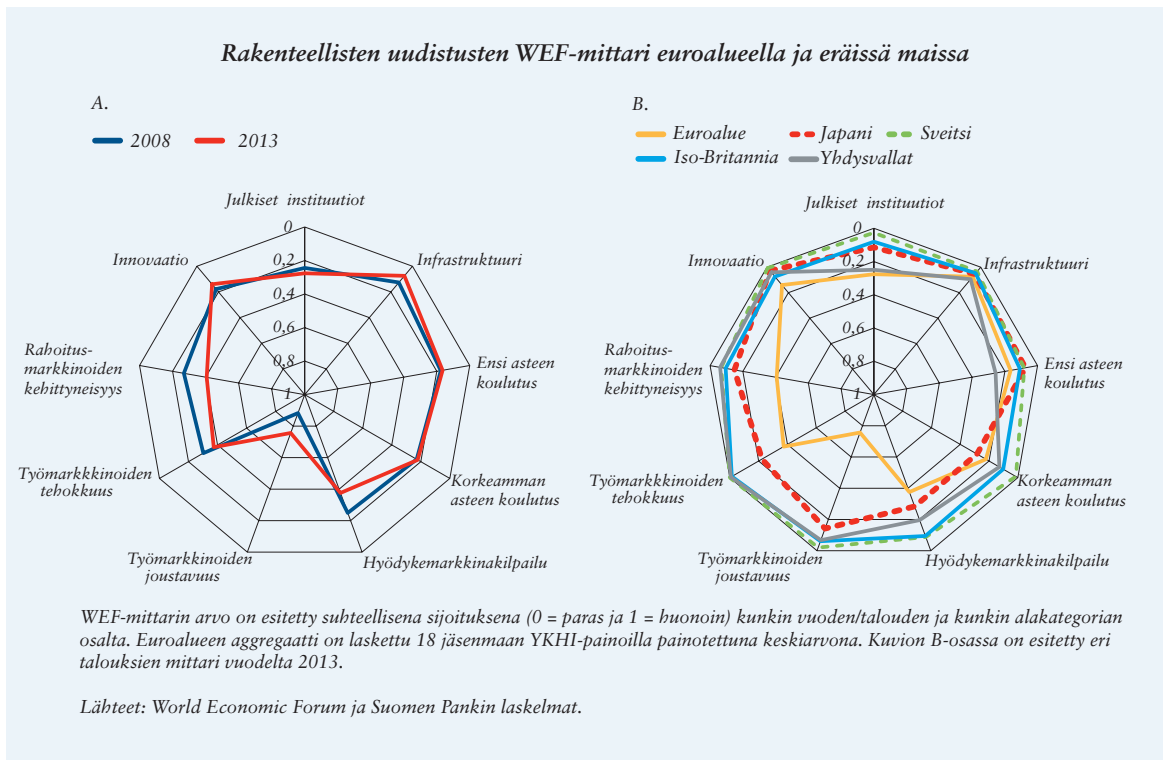
rakenteita kuvaavien mittareiden avulla. Vertailtavuutensa ja ajantasaisuutensa vuoksi näistä parhaiten tähän tarkasteluun sopivat World Economic Forumin (WEF) vuonna 2013 julkaiseman kilpailukykyindikaattorin valikoidut aluerät.<sup>10</sup> Kun tarkastellaan näiden aluerien perusteella euroalueen sekä eräiden muiden keskeisten talouksien suhteellisia sijoituksia (kuvio 2),

<sup>10</sup> World Economic Forum (2013). World Economic Forum laskee laajaa maajoukkoa koskevia erilaisia maiden kilpailukykyyn liittyviä mittareita, jotka julkaistaan vuosittain. Mittareista on tässä tarkastelussa valikoitu rakennepoliittisesti merkittävimmät (vrt. taulukossa esitetty jaottelu). Sen mukaan, mikä on suhteellinen sijoitus tarkasteltavassa aluerässä (tai koko aggregaatissa), ensimmäiseksi sijoittunut maa saa arvon 0 ja viimeiseksi sijoittunut arvon 1. Vertailukohtina on käytetty ennen talouskriisiä vallinnutta tilannetta (2008) ja viimeisintä käytettävissä olevaa tilannetta (2013). Vuoden 2008 tutkimuksessa oli mukana 134 maata ja vuoden 2013 tutkimuksessa 148 maata.

euroalueen voisi olettaa kehittyneenä taloutena sijoittuvan lähelle kärkeä WEF-mittareilla mitattuna, koska suurin osa tutkimuksen maista on kehittyviä talouksia. Suurimmaksi osaksi näin onkin, mutta erityisesti työmarkkinoiden joustavuuden<sup>11</sup> osalta euroalueen sijoitus on hyvin heikko. Samoin rakennemuutosten edistys on WEF-mittarin mukaan ollut kriisin aikana varsin vähäistä, joskaan mittarissa eivät vuonna 2014 ole mukana erityisesti kriisimaissa toimeenpannut uudistukset. Myöskään kansainvälisessä ver-

<sup>11</sup> Työmarkkinoiden joustavuus sisältää palkkojen joustavuuden, palkkaus- ja erottamiskäytäntöjen joustavuuden, työmarkkinaosapuolten yhteistyön ja verotuksen vaikutuksen työn kannustimiin. Työn tehokkuuden määrittelyssä sisältävän alueriä, jotka liittyvät mm. tuottavuuteen, maan kykyyn houkuttaa koulutettua työvoimaa sekä naisten osallistumisasteeseen.

Kuvio 2.



tailussa euroalue ei esiinny edukseen. Työ- ja hyödykemarkkinoiden, rahoitusmarkkinoiden kehittyneisyyden, innovaation ja instituutioiden suhteen euroalueella on parantamisen varaa, kun taas infrastruktuuri ja koulutus ovat kansainvälisessä vertailussa kilpailukyisiä.

Euroalueen tarve rakenneuudistuksiin ilmenee myös esimerkiksi viimeaikaisesta Euroopan komission analyysistä.<sup>12</sup> Kesäkuussa 2014 julkaistussa rakenteellisia epätasapainoja käsittelevässä raportissa todetaan, että euroalueella on tehty suuri määrä rakenteellisia uudistuksia esimerkiksi talouden instituutioiden ja rahoitusmarkkinoiden valvonnan tehostamisen saralla. Silti uudistustarve on edelleen merkittävä. Komissio katsoo mm., että koko euroalueella on tarvetta työ- ja hyödykemarkkinoiden toimivuuden parantamiseen sekä kehitys- ja tutkimustyön tehostamiseen kasvupotentiaalin kohentamiseksi. Työmarkkinoilla kannustimien lisääminen siirtämällä verotuksen painopistettä työmarkkinoilta kohti kulutusta, energiaa ja asuntovarallisuutta samoin kuin toimenpiteet työurien pidentämiseksi nähdään keskeisiksi uudistustarpeiksi. Hyödykemarkkinoilla puolestaan reformien eteneminen on ollut vaivalloista, ja huomattavia kilpailun esteitä erityisesti palvelusektorilla on syytä edelleen karsia.

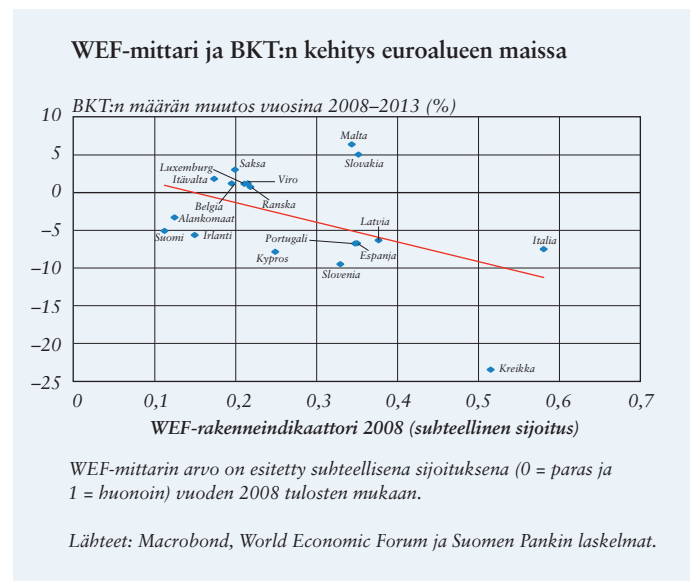
Euroalueen rakenneuudistusten

<sup>12</sup> Komissio tuottaa analyysiä EU-maiden talouksien rakenteellisten uudistusten tilasta vuosittaista ns. EU-ohjausjakson (European Semester) prosessia varten. Tässä prosessissa arvioidaan mm. rakenteellisen epätasapainon korjaantumista ja kansallisten politiikka-suunnitelmien toteutumista. Ks. esim. Euroopan komissio (2014).

hyödyistä talouskasvun kannalta on myös selvää empiiristä näyttöä. Viime vuosien talouskriisin aikana koettu maakohtainen kehitys korostaa rakennepolitiikan merkitystä siinä, miten hyvin eri maat ovat selvinneet kriisistä (kuvio 3). Vuoden 2008 WEF-mittarin sijoituksella ja vuosien 2008–2013 talouskasvulla on selvä korrelaatio<sup>13</sup>. Parempi WEF-mittarin mukainen sijoitus on keskimäärin ollut yhteydessä maan parempaan talouskehitykseen. Näin ollen on perusteltua väittää, että rakenteelliset uudistukset auttavat taloutta selviämään siihen kohdistuvista sokeista. Tämä päätelmä pätee myös, mikäli Kreikan poikkeuksellinen sijainti kuviossa 3 jätetään ottamatta huomioon. Huomionarvoista on myös Suomen talouskasvun suhteellinen heikkous rakenneindikaattorin suotuisaan sijoitukseen nähden.

<sup>13</sup> Tämä korrelaatio on 95 prosentin luottamusvälillä tilastollisesti merkitsevä.

Kuvio 3.





## Saksan 2000-luvun työmarkkina-reformien opetukset

Ehkä merkittävimpiä viimeisen vuosikymmenen aikana euroalueella toteutettuja rakenteellisia uudistuksia olivat Saksan 2000-luvun puolivälin työmarkkinareformit (ns. Hartz-reformit).<sup>14</sup> Näiden reformien vaikutusten perusteella voidaan mahdollisesti tehdä päätelmiä myös muualla euroalueella viime vuosina toteutettujen uudistusten tulevasta vaikutuksista. Hartz-reformeista tärkein oli tammikuussa 2005 toimeenpantu ns. Hartz IV, jossa muutettiin merkittävästi maan työttömyysturvajärjestelmää lisäämällä työntekijöiden kannustimia työttömyysturvan kestoa ja kattavuutta leikkaamalla. Tutkimusten mukaan reformeilla oli pitkällä aikavälillä työttömyyden vähenemisenä ja vahvempaa talouskasvuna näkyneitä positiivisia vaikutuksia, joskin arviot vaikutusten suuruudesta vaihtelevat. Esimerkiksi Krebs ja Scheffel ovat todenneet Hartz-reformien aikaansaaman työn tarjonnan kasvun aiheuttaneen rakenteellisen työttömyysasteen laskua 1,5 prosenttiyksikön verran, kun taas Krausen ja Uhligin mukaan varsinainen työttömyysaste laski vajaat 3 prosenttiyksikköä.<sup>15</sup> Sen sijaan Launovin ja Wälden tutkimuksen mukaan vaikutus työttömyysasteeseen olisi ollut vain 0,1 prosenttiyksikköä.<sup>16</sup> Kahden ensin mainitun tutkimuksen mukaan työttömyysasteen muutos oli suhteellisen nopea. Reformeilla oli työttömyysastetta laskeva vaikutus lähes heti ja rakenteel-

<sup>14</sup> Tarkemmin Saksan työmarkkinareformejä on käsitelty esimerkiksi Schmöllner (2013).

<sup>15</sup> Krebs – Scheffel (2013), Krause – Uhlig (2012).

<sup>16</sup> Launov – Wäldner (2013).

lista työttömyyttä vähentävä vaikutus noin yhden vuoden kuluttua reformien täytäntöönpanosta (eli tammikuusta 2005), ja työttömyysaste laski lähes kokonaisuudessaan muutaman vuoden kuluessa. Reformit ovat myös merkittävästi vähentäneet viime vuosien globaalin talouskriisin vaikutuksia Saksan talouteen.

Toisaalta tutkimuksissa myös todetaan, että Saksan reformien vaikutukset olisivat selvästi vaimeammat sellaisissa euroalueen maissa, joissa työmarkkinoiden kannustinongelmat ovat vähäisemmät kuin Saksassa ennen reformeja. Tällainen tilanne vallitsee euroalueen muissa suurissa maissa, joissa työmarkkinoiden ongelmat liittyvät tyypillisesti enemmän työn kysynnän segmentoitumiseen kuin työn tarjonnan kannustimiin. Lisäksi on pidettävä mielessä, että reformeilla on ollut myös negatiivisia vaikutuksia. Vaikuttaa siltä, että reformien johdosta matalapalkkaisten osajoukkojen työllisten osuus on kasvanut samalla kun köyhyys ja taloudellinen epätasa-arvo ovat yleistyneet.<sup>17</sup> Kaiken kaikkiaan Saksan työmarkkinareformit eivät näyttäisi tarjoavan kovin selkeää kiinnekohtaa euroalueen nykyisten rakenneuudistusten vaikutuksia analysoitaessa.

## Rakennepoliittiset toimet eräissä euroalueen maissa

Koska rakennepoliittiset toimet ja rakennepolitiikan tila (kuviot 4) ovat viime vuosina olleet hyvin erilaisia euroalueen eri maissa, on syytä tarkastella euroalueen maakohtaista kehitystä

<sup>17</sup> Schmöllner (2013).

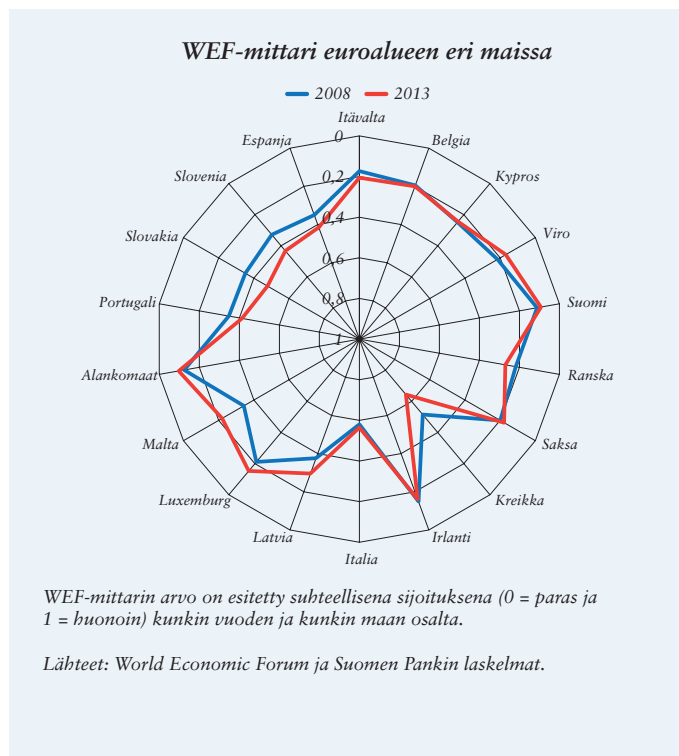


tä. Erityisesti keskitytään euroalueen neljän suurimman maan (Saksa, Ranska, Italia, Espanja) sekä kriisissä eniten kärsineen maan (Kreikka) rakennepoliitiikkaan. Myös Suomen rakennepoliittisia toimia käsitellään lyhyesti. Tämä rakennepoliittisten haasteiden ja toimien tarkastelu perustuu lähinnä Euroopan komission ja OECD:n säännöllisiin seurantaraportteihin.<sup>18</sup>

Saksan talouskehitys on viime vuosien aikana ollut useimpiin muihin euroalueen maihin verrattuna suhteellisen suotuisaa. Saksa on hyötynyt mm. edellä kuvatuista 2000-luvun työmarkkinauudistuksista, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että maalla on kilpailukykyinen työvoima ja menestyksenkäs vientisektori. Pidemmän aikavälin kasvupotentiaalin parantaminen on kuitenkin maan haasteena, varsinkin kun työvoiman ikääntymisdynamiikka on erityisen epäsuotuisaa talouskasvun kannalta. WEF-mittarin mukaan Saksan suurimmat ongelmat liittyvät työmarkkinoiden joustavuuteen, mutta myös hyödykemarkkinoiden kilpailua kuvaava indeksi on muihin vastaavan tulotason maihin verrattuna heikko. Tämä indeksi kuvastaa erityisesti kilpailun esteitä palvelusektorilla, joka on jäänyt tuottavuudessa jälkeen viientivetoisesta teollisuussektorista. Työmarkkinoita puolestaan vaivaa suhteellisen suuri verokiila erityisesti pientuloisten osalta. OECD:n rakenneraportin suositusten mukaan Saksan tulisi mm. siirtyä verotuksessa enemmän välilliseen (ympäristö- ja asuntomarkkinoiden) kuin työn verotukseen, paran-

<sup>18</sup> Euroopan komissio (2014), OECD:n rakenneraportit (2013 ja 2014).

Kuvio 4.



taa korkeakoulutuksen laatua, vähentää kilpailun esteitä palveluissa ja lisätä kannustimia naisten työpanoksen kasvattamiseksi. Euroopan komissio nostaa esiin samoja seikkoja ja peräänkuuluttaa myös julkisia investointeja infrastruktuuriin ja innovaatioon maan kasvupotentiaalin parantamiseksi.

Ranskan talous on kärsinyt globaalin taloustaantumun seurauksista ajautumatta akuuttiin kriisiin. Maan pidemmän aikavälin kasvupotentiaali näyttää kuitenkin heikolta. Talouden pääongelmia ovat suhteellisen suuri työttömyys ja työmarkkinoiden jäykkyys. Työmarkkinoiden verokiila on suuri, ja maan hallitus on esittänyt verohelpotuksia yrityksille lisätäkseen kannustimia parantaa työllisyyttä. Ikääntyvään väestönsa-

kohdistuvia kannustimia työllisyyden kasvattamiseksi on niin ikään tarvetta lisätä. Vaikka joitain toimia työmarkkinoiden segmentoitumisen vähentämiseksi on tehty, on siirtyminen väliaikaisista pysyviin työsuhteisiin työntekijälle yhä edelleen vaikeaa. Ranskan tulisi myös kohentaa koulutuksen laatua, tehokkuutta ja tasapuolisuutta, mikä auttaisi vähentämään huomattavaa nuorisotyöttömyyttä. Maassa on niin ikään tarve lisätä yrityssektorin kannustimia innovaatioon ja vähentää palvelu-alojen kilpailun esteitä.

**Italian** talouskasvu on viime vuosina ollut hyvin heikkoa, ja maan talouden rakenteelliset ongelmat juontavat juurensa jo finanssikriisiä edeltävältä ajalta. Tämä on näkynyt myös WEF-mittarin heikkoina tuloksina (kuvio 4). Rakenteellinen työttömyys on suuri erityisesti nuorison keskuudessa, ja naisten työllisyysaste on alhainen. Maan hallinnon tulisikin ponnistella erityisesti työttömien nuorten ja naisten työnhaun aktivoimiseksi. Myös koulutuksen laatua tulisi pyrkiä parantamaan. Palvelu-aloilla on merkittäviä kilpailun esteitä, vaikka niitä onkin viime aikoina pyritty purkamaan. Valtiontalouden tehokkuuden, korruption ja harmaan talouden kannalta Italia on muihin suuriin euroalueen maihin nähden heikossa asemassa, mikä osaltaan huonontaa maan talouden kasvupotentiaalia. Kaiken kaikkiaan Italiassa on edessään suuria haasteita köyhyyden torjumisessa sekä maan kasvupotentiaalin ja kilpailukykyyn kohentamisessa.

**Espanjan** talous ajautui finanssikriisin aikana lamaan, josta se on nyt vähitellen toipumassa. Maan kasvunä-

kymät ovat kuitenkin yhä hauraat, ja kasvupotentiaalin lisäämiseksi tarvitaan pitkäjänteisiä rakenteellisia toimia. Työmarkkinoiden tila on Espanjassa edelleen hyvin heikko. Maassa oli ennen talouskriisiä vahvasti kahtia jakautuneet työmarkkinat, jotka suojelivat vakituksessa työsuhteessa pitkään olleita. Tämän segmentoituneisuuden vähentämisessä ja työmarkkinoiden yrityskohtaisen joustavuuden lisäämisessä on kriisin aikana edistytty, mikä on kohentanut myös maan ulkomaankaupan kilpailukykyä. Kriisin myötä pitkäaikaistyöttömyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat kuitenkin lisääntyneet merkittävästi, ja tilanteen korjaaminen vaatii hallitukselta aktiivisia työllistämistoimia, koulutusjärjestelmän kattavuuden parantamista ja työmarkkinainstituutioiden reformeja. Hyödykemarkkinoista puolestaan erityisesti kaupan alalla ja infrastruktuurimarkkinoilla (kuten energian jakelussa ja liikenteessä) on Espanjassa kilpailun esteitä, joiden karsiminen on vähitellen viime vuosina käynnistynyt.

Euroalueen kriisimaista syvimpään lamaan on viime vuosina vajonnut **Kreikka**, joka joutui turvautumaan vuonna 2010 EU:n ja Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n tukiohjelmaan valtiontalouden tasapainottamiseksi ja talouden syöksykierteen katkaisemiseksi. Mittavat rakenneuudistukset ovat olennainen osa EU:n ja IMF:n ohjelman ehtoja ja tärkein edellytys sille, että Kreikan talous kykenee tulevaisuudessa kasvamaan kestäväällä tavalla. Ohjelmassa vaaditut rakenneuudistukset ovat kattavia ja laaja-alaisia, ja ne liittyvät mm. veronkeruun, lainsäädännön ja

julkishallinnon tehostamiseen, arvonlisäverojärjestelmän uusimiseen, korruption vähentämiseen, terveydenhuollon modernisoimiseen, eläkereformiin sekä koulutusjärjestelmän ja energiahuollon parantamiseen. Kreikassa on jo tehty mittavia työmarkkinareformeja mm. tehostamalla työaikojen ja palkkojen joustavuutta sekä vähentämällä työ-sopimusten jäykkyyksiä, mutta kannustimien lisäämiseen ja huomattavan nuorisotyöttömyyden ehkäisyyn liittyy edelleen suuria haasteita. Hyödyke-markkinareformien eteneminen on ollut hitaampaa, ja erityisesti suojeltujen palvelualan ammattien määrä on pysynyt kansainvälisesti katsottuna Kreikassa hyvin suurena, mikä syö maan tuottavuutta ja kilpailukykyä.

**Suomen** talous on ajautunut viime vuosina sitkeään taantumaa, ja kasvunäkymät ovat vaisut.<sup>19</sup> Maamme on kärsinyt erityisesti käynnissä olevasta talouden rakennemuutoksesta ja viennin heikosta kilpailukykyvyydestä. Suomen pitkän aikavälin kasvupotentiaalin kannalta keskeinen haaste on työvoiman tarjonnan lisääminen työuria pidentämällä ja työllistymisen kannustimia lisäämällä. Lisäksi pitkäaikais-työttömyyttä tulisi torjua kohdenne-tuilla aktivoimistoimilla. Vähittäis-kaupassa puolestaan olisi tarvetta kilpailun vapauttamiseen tähtääviin toimiin, sillä vähittäiskauppasektori on yksi EU-maiden säännellyimmistä. Myös viennin kilpailukykyyn palauttaminen innovaatiota tukemalla on yksi rakenteellisten toimien haasteita.

<sup>19</sup> Suomen taloudesta ja sen näkymistä, ks. Euro & talous 3/2014: Talouden näkymät.

## Rakenteellisten uudistusten tarve suuri

Kuten usein talouspoliittisten ratkaisujen kokonaistaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa voidaan rakennepoliitiikan tapauksessa esittää eri näkökulmia ratkaisujen paremmuudesta ja järkevyydestä.<sup>20</sup> Sekä empiiriset että teoreettiset tutkimustiedot viittaavat siihen, että rakennepoliittisilla uudistuksilla on pitkällä aikavälillä taloudellista hyvinvointia lisääviä vaikutuksia. Lyhyellä aikavälillä nämä vaikutukset ovat kuitenkin kyseenalaisemmat. Erityisesti työmarkkinauudistuksiin saattaa liittyä työllisyyden heikkenemisenä ja palkkojen laskuna ilmeneviä negatiivisiakin vaikutuksia, jotka ovat omiaan syventämään monien euroalueen talouksien tällä hetkellä kokemaa taantumaa. Rakenteellisia uudistuksia tehdään nyt poikkeuksellisen epävarmassa taloustilanteessa, jossa päätöksentekijät joutuvat tapauskohtaisesti punnitsemaan erilaisia arvovalintoja ja taloudellisia seuraamuksia.

Kokonaisuudessaan euroalueen rakennepoliitiikan tarkastelu viittaa vahvasti siihen, että rakennepoliittisiin uudistuksiin on kipeästi tarvetta. Pidemmällä aikavälillä tämä on ainoa tie talouden tuotantopotentiaalin kasvattamiseen tilanteessa, jossa useiden euroalueen talouksien tuleva pitkän aikavälin kehitys ja julkisen talouden kestävyys näyttävät synkiltä. Eri maisa on tarvetta laajaan joukkoon erilaisia rakenteellisia uudistuksia. Yhtenä yhteisenä nimittäjänä euroalueen suurimpien maiden välillä ovat kuitenkin työmarkkinoiden toimintaan liittyvät

<sup>20</sup> Esimerkkinä tästä keskustelusta ja rakennepoliittisten uudistusten hyödyistä, ks. BIS (2014).

*Rakennepoliittiset uudistukset lisäävät hyvinvointia, vaikka lyhyellä aikavälillä vaikutukset voivat olla jopa negatiivisia.*

jäykkyydet. Rakenteellisten uudistusten toteuttaminen työmarkkinoilla aikana, jolloin taloudella menee heikosti, on poikkeuksellisen haastavaa. Näin ollen ei ole yllättävää, että työmarkkinauudistuksiin erityisesti euroalueen kriisimaissa on liittynyt merkittäviä poliittisia ja yhteiskunnallisia jännitteitä ja sosiaalisia ongelmia.

Rakenteellisiin uudistuksiin liittyvien lyhyen aikavälin riskien lieventämiseksi on tärkeää, että suhdanpolitiikka joustaa mahdollisuuksiensa mukaisesti talouteen kohdistuvien sokkien pehmentämiseksi. Euroalueen rahapolitiikka on vähäisten inflaatiopaineiden oloissa toiminut juuri näin ja ollut jo pitkään kasvua tukevaa. Perinteisen rahapolitiikan liikkumavara on huvennut Euroopan keskuspankin ohjauskoron lähestyessä nollaa, jolloin rahapolitiikan epätavanomaiset keinot ovat tulleet keskeisiksi.<sup>21</sup> Rahapolitiikalla ei voida kuitenkaan vaikuttaa euroalueen talouden pitkän aikavälin kasvupotentiaaliin, vaan ainoastaan luoda lyhyeksi aikaa tilaa tarvittavien rakennepoliittisten uudistusten toteuttamiselle.

*Asiasanat: euroalue, rakenteelliset uudistukset, talouspolitiikka, talouskriisi*

---

<sup>21</sup> Euroopan keskuspankki esitteli uusia epätavanomaisen rahapolitiikan välineitä 5.6.2014. Ks. [http://www.suomenpankki.fi/fi/suomen\\_pankki/ajankohtaisia/muut\\_uutiset/Pages/uutinen2\\_140605.aspx](http://www.suomenpankki.fi/fi/suomen_pankki/ajankohtaisia/muut_uutiset/Pages/uutinen2_140605.aspx).

## Lähteet

- BIS (2014) 84th Annual Report 2013. 1 April 2013–31 March 2014. Basel.
- Bouis, R. – Duval, R. (2011) Raising potential growth after the crisis: A quantitative assessment of the potential gains from various structural reforms in the OECD area and beyond. OECD Economics Department Working Papers 835. OECD Publishing.
- De Grauwe, P. (2014) Yes, it's the economy, stupid, but is it demand or supply? CEPS Commentary, 24 January 2014.
- Eggertsson, G. – Ferrero, A. – Raffo, A. (2014) Can Structural Reforms Help Europe? *Journal of Monetary Economics*, 61, 2–22.
- Euroopan komissio (2014) Council Recommendation on 2014 national reform programme. Commission Staff Working Document. Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme (euroalue, Espanja, Italia, Kreikka, Ranska, Saksa, Suomi).
- Fernandez-Villaverde, J. (2014) Discussion of "Can Structural Reforms Help Europe?". *Journal of Monetary Economics*, 61, 23–31.
- Gomes, S. – Jacquinot, P. – Mohr, M. – Pisani, M. (2011) Structural reforms and macroeconomic performance in the euro area countries: a model-based assessment. ECB Working Paper No. 1323.
- Krause, M. – Uhlig, H. (2012) Transitions in the German labor market: Structure and crisis. *Journal of Monetary Economics*, 59, 64–79.
- Krebs, T. – Scheffel, M. (2013) Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany. *IMF Economic Review*, 61:4, 664–701.
- Launov, A. – Wälde, K. (2013) Estimating incentive and welfare effects of nonstationary unemployment benefits. *International Economic Review*, 54:4, 1159–1198.
- OECD (2013) Economic Policy Reforms. Going for Growth.
- OECD (2014) Economic Policy Reforms. Going for Growth. Interim Report.
- Schmöller, M. (2013) Näkökulma Saksan "työllisyysihmeeseen": työmarkkinatoteumat ja hyvinvointi työmarkkinoiden muutoksen jälkeen. *BoF Online*, 9/2013.
- World Economic Forum (2013) The Global Competitiveness Report. Full Data Edition. SRO-Kundig.