

Lauri Kajanoja, Suomen Pankki

## **Puheenvuoro Anders Chydenius -vapaakauppaseminaarissa Kokkolassa 21.7.2017**

Olen kiitollinen tilaisuuden järjestäjille kutsusta tulla puhujaksi tänne Anders Chydenius – vapaakauppaseminaariin. Niin kuin Anders Chydenius jo tiesi, kansainvälisen kaupan vapautuminen kasvattaa taloudellista hyvinvointia ja usein pienentää taloudellisen ja poliittisen eliitin mahdollisuuksia haalia itselleen mielivaltaisesti etuja muiden kustannuksella. Voiko kaupan vapautuminen kuitenkin myös lisätä taloudellista eriarvoisuutta? Ja jos näin on, miten tätä ongelmaa voidaan pienentää? Käsitelen esityksessäni näitä kysymyksiä.

\*\*\*

Onko kehittyneissä maissa ihmisten tyytymättömyys taloudelliseen kehitykseen ja oman taloutensa näkymiin lisääntynyt? Uhkaako tämä tyytymättömyys kansainvälisen yhteistyön edellytyksiä? Vahvistuvatko kansalliseen käpertymiseen johtavat trendit? Tähän suuntaan näyttävät viittaavan Ison-Britannian Brexit-kansanäänestys ja Yhdysvaltain presidentinvaalit.

Jos ihmiset ovat aiempaa tyytymättömämpiä omaan tilanteeseensa ja siihen, miten yhteisiä asioita hoidetaan, tällaisen tyytymättömyyden syyt ovat epäilemättä monitahoisia. Talouden trendeillä voi olla niissä oma merkittävä roolinsa.

Globalisaatio ja teknologinen kehitys ovat luoneet valtavasti hyvinvointia. Samalla ne ovat muuttaneet talouksien rakenteita. Muutokset eivät ole olleet pelkästään myönteisiä. Samalla kun syntyy uusia tuotteita, uusia tehtäviä ja uusia tuloja, katoaa työpaikkoja ja kokonaisia ammatteja. Muutokset kohtelevat eri väestöryhmiä eri tavoin.

Tällaisten pidempiaikaisten muutostrendien lisäksi ihmisten arkeen on vaikuttanut viimeksi kuluneiden 10 vuoden aikana koettu poikkeuksellisen vaimea talouskasvu kehittyneissä talouksissa laajasti. Monien kotitalouksien tulokehitys on ollut heikkoa. Samaan aikaan työllisyystilanne on ollut aiempaa huonompi useissa kehittyneissä talouksissa – myös Suomessa.

Aivan viime aikoina yleinen talouskehitys on kääntynyt parempaan suuntaan. Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta kehittää talouden rakenteita sellaisiksi, että jatkuva muutosprosessi ja myös tulevaisuudessa koettavat vastoinkäymiset eivät johda suuriin ongelmiin ja monien syrjäytymiseen.

\*\*\*

Viimeksi kuluneiden 25 vuoden aikana kansainvälinen kauppa on lisääntynyt nopeasti. Kaupan kasvu on ollut osa kansainvälisen taloudellisen kanssakäymisen laajenemista ja syvenemistä. Tavarat ja palvelut liikkuvat aiempaa helpommin maiden rajojen yli eri puolille maailmaa. Samoin liikkuvat rahoitus, tieto, ja osaaminen.

Tämän lisääntyneen kansainvälisen kanssakäymisen taustalla ovat osaltaan poliittiset ratkaisut – tärkeimpinä ne, jotka ovat johtaneet Kiinan sekä keskisen ja itäisen Euroopan maiden integroitumiseen tiiviisti osaksi maailmantaloutta. Poliittisten ratkaisujen ohella kansainvälistä kanssakäymistä on lisännyt myös teknologinen kehitys, erityisesti digitalisaatio.

Kansainvälinen työnjako on muuttunut. Teollisuuden fyysistä tuotantoa on siirtynyt kehittyneistä maista nouseviin talouksiin. Tuotantoprosessit ovat pilkkoutuneet maiden rajojen yli. Tuote suunnitellaan yhdessä maassa, sen osia tuotetaan useissa maissa ja kokoonpano on taas jossain toisaalla. Tuotantoprosessin kukin vaihe sijoitetaan sinne, missä kyseisen vaiheen tuotanto on

kannattavinta. Nousevissa talouksissa voidaan usein pienimmin kustannuksin suorittaa fyysinen tuotanto. Kehittyneisiin talouksiin sen sijaan sijoitetaan usein design, tutkimus ja kehitys sekä markkinointi.

Kansainvälinen kauppa on yksi merkittävä talouskasvun lähde. On havaittu, että kun jonkin maan talous avautuu kansainväliselle kaupalle, työn tuottavuus paranee. Tämä tapahtuu usean eri vaikutuskanavan kautta.

Yksi niistä on erikoistuminen. Kun talous voi erikoistua sellaiseen tuotantoon, jossa sillä on luontaisia etuja, suuntautuvat voimavarat tehokkaammin. Esimerkiksi Suomi pystyi aikanaan erikoistumaan metsäteollisuuden tuotteisiin, jotka toivat ja tuovat edelleen suuria vientituloja.

Lisäksi mahdollisuus myydä tuotteita kansainvälisille markkinoille voi kannustaa yrityksiä investoimaan ja innovoimaan.

Kun kauppa vapautuu, siihen liittyy myös tuonnin kasvu, minkä myötä kilpailu lisääntyy kotimarkkinatoimialoilla. Tämä johtaa usein näiden toimialojen yrityksissä uuden teknologian käyttöönottoon ja tuotannon tehostumiseen.

Kansainvälisen taloudellisen kanssakäymisen lisääntyminen johtaa myös osaamisen leviämiseen.

Kuluttajille kansainvälisen kaupan lisääntyminen tuottaa suoria hyötyjä. Tuotteiden valikoima laajenee ja hinnat laskevat. On havaittu, että hyöty on suurin suhteellisen pienituloisille kotitalouksille. Ne kuluttavat paljon juuri sellaisia tuotteita, joilla käydään kansainvälistä kauppaa. Sen sijaan suurituloisten kulutuksesta suurempi osa kohdistuu erilaisiin palveluihin, joilla ei käydä yhtä paljon kansainvälistä kauppaa.

\*\*\*

Samalla kun globalisaatio ja teknologinen kehitys tuottavat hyvinvointia, ne eivät kohtele yhtä suotuisasti kaikkia väestöryhmiä. Kehittyneissä talouksissa on paljon ammatteja ja paljon alueita, jotka ovat jääneet kehityksen jalkoihin.

Kun erityisesti teollisuuden fyysistä tuotantoa on siirtynyt kehittyneistä talouksista nouseviin talouksiin, on tähän tuotantoon osallistuvien asema heikentynyt kehittyneissä talouksissa. Moni on menettänyt työpaikkansa.

Globalisaatio ja teknologinen kehitys ovat yhdessä johtaneet yleisemminkin monien keskituloisten ammattiryhmien aseman heikkenemiseen kehittyneissä talouksissa. Tietokoneet ja robotit ovat korvanneet rutiiniluonteista työtä tekeviä työntekijöitä, ja digitaalisessa muodossa tehtävää työtä voidaan helposti siirtää tehtäväksi nousevissa talouksissa. Nämä muutostrendit ovat koskeneet paitsi fyysistä teollisuustyötä tekeviä myös toimistotyötä tekeviä, monessa tapauksessa keskituloisiin kuuluvia ammattiryhmiä.

Kehittyneissä talouksissa moni teollisen työpaikkansa menettänyt on ollut keskimääräistä vähemmän koulutettu ja iäkkäämpi. Tämä on hidastanut ja vaikeuttanut uudelleentyöllistymistä. Kun työttömyys pitkittyy, siihen liittyy tutkimusten mukaan usein huonompaa terveyttä, suurempaa kuolleisuutta, ja vaikutuksia myös työttömien vanhempien lapsiin.

Kun monen keskituloisen ja erityisesti vähän koulutusta vaativan ammatin asema on kehittyneissä talouksissa heikentynyt, on tämä osaltaan vaikuttanut taloudellisen eriarvoisuuden lisääntymiseen. Useimmissa kehittyneissä talouksissa kotitalouksien väliset tuloerot ovat viime vuosikymmeninä kasvaneet – myös Suomessa. Globalisaatiolla ja teknologisella kehityksellä on ollut oma roolinsa

tuloerojen kasvun taustalla, mutta ne eivät selitä sitä kokonaan. Myös verotukseen ja tulonsiirtoihin tehdyt muutokset ovat monissa kehittyneissä talouksissa kasvattaneet tuloeroja.

\*\*\*

Myös Suomessa globalisaation ja teknologisen kehityksen trendit ovat tuntuneet. Meilläkin ne ovat kasvattaneet taloudellista hyvinvointia mutta samalla kohdelleet eri väestöryhmiä eri tavoin. Kansainvälisten trendien lisäksi Suomi on kohdannut joitakin sellaisia häiriöitä ja rakenteellisia muutoksia, joita muissa kehittyneissä maissa ei ole koettu. Suomessa on koettu Nokian matkapuhelintuotannon nousu ja tuho, paperiteollisuuden merkityksen pieneneminen, kustannustason kohoaminen kehittyneisiin kauppakumppanimaihin verrattuna sekä viime vuosina myös Venäjän tuontikysynnän pieneneminen.

Suomen taloutta kohdanneet vastaiskut ovat painaneet erityisesti vientiä ja teollisuutta. Teollisuuden työllisyys onkin Suomessa pienentynyt poikkeuksellisen paljon vuoden 2008 jälkeen, noin kaksi kertaa niin paljon kuin euroalueella keskimäärin. Työpaikkoja on menetetty laajasti teollisuuden eri aloilla.

Suomen eri osissa teollisuuden työpaikkojen vähenemisellä on ollut hyvin erilaisia vaikutuksia. Jollain paikkakunnilla – mm. suuremmissa kaupungeissa – muiden toimialojen työllisyyden kasvu on auttanut tilannetta. Sen sijaan monilla muilla paikkakunnilla teollisuuden työpaikkojen menetyksillä on ollut suurempia kielteisiä seurauksia.

Työllistymisen mahdollisuudet näyttävät heikentyneen erityisesti niiden työntekijöiden kohdalla, jotka ovat menettäneet työpaikkansa kasvukeskusten ulkopuolella, kun suuri teollisuuslaitos on suljettu tai sen tuotantoa on merkittävästi supistettu. Työllistymisen edellytyksenä lienee tällaisessa tilanteessa usein asuinpaikan tai ammatin vaihtaminen. Se ei aina tapahdu helposti.

Suomessa ei ole systemaattisesti seurattu, mitä suuren teollisuuslaitoksen lopettamisen yhteydessä työpaikkansa menettäneille on myöhemmin tapahtunut. Yksittäisiä tapauksia koskevia selvityksiä on kuitenkin tehty. Niihin kuuluvat tehtaiden sulkemiset mm. Joensuussa, Voikkaalla, Haminassa, Kemijärvellä ja Kajaanissa. Näiden kyselyihin pohjautuvien tietojen mukaan monen työpaikkansa menettäneen työllistyminen uudelleen ei ole ollut helppoa. Useissa tapauksissa noin vuoden kuluttua tehtaan lopettamisesta vain karkeasti ottaen puolet työpaikkansa menettäneistä oli löytänyt uuden työpaikan. Loput olivat työttöminä, eläkkeellä tai koulutuksessa. Erityisesti iäkkäämpien kohdalla uudelleentyöllistyminen oli vähäistä.

Kuten tyyppillisesti muissakin kehittyneissä talouksissa myös Suomessa työpaikkojen määrä on vähentynyt monissa keskituloisiin luokiteltavissa ammateissa suhteessa työpaikkojen määrään monissa pieni- ja etenkin suurituloisissa ammateissa.

Mitä supistuvien ammattiryhmien työntekijöille on Suomessa tapahtunut? Tätä kysymystä on Suomessa tutkittu. Supistuvien ammattiryhmien edustajista moni on päätenyt työttömäksi tai muuten ei-työllisten ryhmään.

Eniten supistuneisiin ammattiryhmiin on kuulunut sekä teollisuuden työntekijöitä että toimistotyöntekijöitä. Näistä suhteellisen hyvin muihin tehtäviin ovat sijoittuneet toimistotyöntekijät. Teollisuuden työntekijät ovat sen sijaan suuremmissa määrin päätenyt työttömiksi tai matalapalkka-ammatteihin. Sijoittumiseen ovat vaikuttaneet kielteisesti korkea ikä ja vähäinen koulutus.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että viime vuosina moni suomalainenkin on joutunut tilanteeseen, jossa oma taloudellinen tilanne ja omat taloudelliset näköalat ovat heikentyneet merkittävästi.

\*\*\*

Kun käsitellään globalisaation ja teknologisen kehityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia, on syytä huomata, että ne ovat vuosisatojen saatossa aiemminkin aiheuttaneet suuria muutoksia talouden rakenteissa – herättäen huolta ja vastarintaa. Aiemmin on työpaikkoja menetetty ja kokonaisia ammattiryhmiä kadonnut. Ajan kuluessa on kuitenkin havaittu, että muutokset ovat samalla luoneet uusia mahdollisuuksia. Koko kansantalouden tasolla on päädytty aiempaa suurempaan taloudelliseen hyvinvointiin, eikä työttömyys ole ainakaan pysyvästi lisääntynyt.

Tällaiset muutokset saattavat silti – etenkin kun ne tapahtuvat nopeasti – heikentää pitkäaikaisesti suurtenkin väestöryhmien taloudellista asemaa.

Millainen talouspolitiikka luo näissä olosuhteissa edellytyksiä sellaiselle kestäväälle talouskasvulle, johon ei liity jyrkän taloudellisen eriarvoisuuden ja näköalattomuuden lisääntyminen? Tärkeää on pyrkiä sekä mahdollistamaan talouden sopeutuminen kitkattomasti olosuhteiden muutoksiin että pitämään huolta heistä, joiden tilanne muutosten myötä vaikeutuu. Tähän ei pysty yksikään yksittäinen talouspolitiikan keino, vaan huomio pitää kiinnittää moneen politiikan lohkoon.

Koulutuksen merkitys on keskeinen. Hyvin koulutettu väestö luo suotuisat edellytykset talouskasvulle ja sen hedelmien jakautumiselle laajasti kotitalouksien kesken. Suomen peruskoulujärjestelmä tukee näiden tavoitteiden saavuttamista.

Työuran aikana tapahtuva koulutus ja muu oppiminen on myös oleellinen osa koulutusjärjestelmää. Tällaisen koulutuksen tarvetta kasvattaa taloudellisten olosuhteiden jatkuva muutos.

Melko laajasti ekonomistien piirissä nähdään tärkeänä, että julkinen valta takaa kaikille mahdollisuuden korkeatasoisen koulutuksen hankkimiseen.

Asumisella on suuri merkitys talouden sopeutumisessa. Suomen yksi erityispiirre on maan suuri koko ja pitkät välimatkat. Tämä korostaa asuntopolitiikan merkitystä. Kun talouden tuotantorakenne muuttuu, monen suomalaisen syrjäytyminen työelämästä voidaan estää mahdollistamalla muuttaminen toiselle paikkakunnalle töiden perässä. Tämä edellyttää, että asuntoja voidaan joustavasti rakentaa sinne, missä niille on kysyntää.

Verotuksella, tulonsiirroilla ja julkisilla palveluilla on suuri merkitys kaikkia hyödyttävän talouskasvun edellytysten kannalta. Niiden tulee luoda toimiva turvaverkko ja samalla kannustaa ja tukea työelämään osallistumista. Paitsi että ne ovat keskeisiä pitkän aikavälin työllisyysasteen kannalta, ne ovat keskeisiä myös sen kannalta, miten talous sopeutuu globalisaation ja teknologisen kehityksen aiheuttamiin muutoksiin.

Keskeinen rooli on työttömyysturvajärjestelmällä, palkanmuodostuksella, aktiivisen työvoimapolitiikan toimilla ja muilla työmarkkinainstituutioilla. Niiden tulee tukea työllisyyttä ja mahdollistaa talouden sopeutuminen muutoksiin. Jos työmarkkinainstituutioiden toiminta on sellaista, että talouden häiriöt johtavat monien syrjäytymiseen työelämästä pitkäksi aikaa, ne lisäävät taloudellista eriarvoisuutta.

Kilpailua edistävä sääntelyn kehittäminen tukee sekin tyypillisesti talouden kasvuedellytyksiä ja kykyä sopeutua muuttuviin olosuhteisiin. Sääntelyn tulee mahdollistaa uusien yritysten tulemisen markkinoille ja tuottamattomien yritysten poistumisen. Tämä edesauttaa työn tuottavuuden kasvua tehostaen voimavarojen kohdentumista taloudessa ja lisäten innovointia. Samalla avautuu uusia

mahdollisuuksia liiketoiminnan harjoittamiselle ja työpaikkojen syntymiselle etenkin silloin, kun työttömyys on tavallista suurempaa.

Kun ollaan täällä Pohjanmaalla, ei ole varmaan erikseen tarpeellista korostaa yrittäjyyden merkitystä ja sitä, että valmius ryhtyä yrittäjäksi on monen kohdalla hyvä keino turvata oma taloudellinen asema silloinkin, kun olosuhteet muuttuvat. Talouspolitiikan kannalta oleellista on, että yritystoiminnan ja uusien yritysten perustamisen edellytykset ovat kunnossa.

Tärkeä rooli talouden kyvyssä sopeutua muutoksiin kitkattomasti on rahoitusjärjestelmällä. Kun se toimii hyvin, talouden voimavarat kohdistuvat oikein ja tarvittaessa uudelleen, jos olosuhteet muuttuvat. Tämä edesauttaa talouskasvua ja rahoituksen saatavuutta laajasti eri toimijoille.

Kaikkia hyödyttävää talouskasvua tukee keskeisesti onnistunut suhdannepolitiikka. Kun raha- ja finanssipolitiikan keinoin hillitään voimakkaita lyhyen aikavälin vaihteluja talouskasvussa, pienenee riski suhdanneluonteisesta työttömyydestä ja sen muuttumisesta rakenteelliseksi, pitkäaikaiseksi. Finanssipolitiikan osalta onnistunut suhdanteiden säätely edellyttää julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Silloin, kun elvyttävä politiikka ei ole perusteltua, on tarpeen varautua tuleviin mahdollisiin elvytystarpeisiin julkista taloutta vahvistamalla.

Yksi merkittävä eriarvoistumisen ja näköalattomuuden lisääntymisen uhka koskee nuorten siirtymistä opinnoista töihin. Suomessa työelämän ja koulutuksen ulkopuolella on suurempi osuus nuorista miehistä kuin OECD-maissa keskimäärin. Muiden politiikkatoimien lisäksi tätä ongelmaa voisi olla mahdollista lieventää kehittämällä oppisopimuskoulutusjärjestelmää hyödyntämällä parhaita kansainvälisiä kokemuksia.

\*\*\*

Kun politiikkaratkaisuja pohditaan, on syytä tuoda esiin, minkälaisia rooleja taloustieteilijä voi keskustelussa ottaa. Kun ajatellaan yhteiskunnan koheesiota edistäviä toimia ja vaikkapa ns. mahdollisuuksien tasa-arvon edistämistä, taloustieteen pohjalta voidaan pyrkiä päätelemään, mitkä keinot ovat näiden tavoitteiden saavuttamisessa tehokkaita. Taloustiede ei kuitenkaan voi yksin tarjota vastauksia siihen, kuinka tärkeitä nämä tavoitteet ovat. Kuinka arvokas on hyvin toteutuva mahdollisuuksien tasa-arvo? Kuinka arvokasta on keskimääräisen taloudellisen hyvinvoinnin mahdollisimman nopea kasvu? Tällaisiin kysymyksiin vastaaminen edellyttää aina myös arvovalintoja.

Toin edellä esille niitä talouspolitiikan alueita, joilla eriarvoisuuden uhkaa voidaan pienentää talouden kasvaessa ja globalisaation edetessä. Poliittisten päätöksentekijöiden tehtävä on valita sellainen yhdistelmä keinoja, joka nähdään yhteiskunnallisesti parhaaksi.

Voidaan toki myös kysyä, onko kansainvälistä taloudellista kanssakäymistä syytä rajoittaa. Kuten olen esittänyt, eräät globalisaatioon ja teknologiseen kehitykseen liittyvät trendit ovat osaltaan lisänneet taloudellista eriarvoisuutta kehittyneiden maiden sisällä. Onko kansainvälisen kaupan merkittävä rajoittaminen mielekäs vastaus näihin trendeihin?

Silläkin uhalla, että otan nyt kantaa arvokysymyksiin, vastaisin tähän, että merkittävä kansainvälisen taloudellisen kanssakäymisen rajoittaminen nykyisestä ei kuulosta menestyksen reseptiltä. Kun otetaan maailmanlaajuinen näkökulma, on selvää, että kaupan lisääntyminen on pienentänyt eriarvoisuutta. Viime vuosikymmeninä taloudellinen hyvinvointi monissa nousevissa talouksissa on saavuttanut kehittyneiden maiden tasoa. Valtava määrä ihmisiä on noussut köyhyydestä. Tutkimustieto kertoo, että kansainvälisen kaupan lisääntyminen ei ole nousevissa talouksissa

hyödyttänyt vain eliittiä vaan parantanut merkittävästi myös keski- ja pienituloisten taloudellista asemaa.

Väittäisin, että talouspolitiikassa voidaan tehdä sellaisia ratkaisuja, jota pitävät mukana kehittyneiden talouksien eri väestöryhmät ja jotka samalla eivät estä hyvinvoinnin paranemista nousevissa talouksissa. Jos tämä onnistuu, se voi myös kohentaa mahdollisuuksia vastata yhteisiin kansainvälisiin ongelmiin. Niiden lista on pitkä: ilmastonmuutos ja muut ympäristöongelmat, pakolaisvirtoihin liittyvät kysymykset, turvallisuuskysymykset ja taloudellisen kanssakäymisen kysymykset.

Syrjäytyminen, näköalattomuus ja kansallinen käpertyminen on mahdollista välttää.

Kiitos mielenkiinnostanne.