

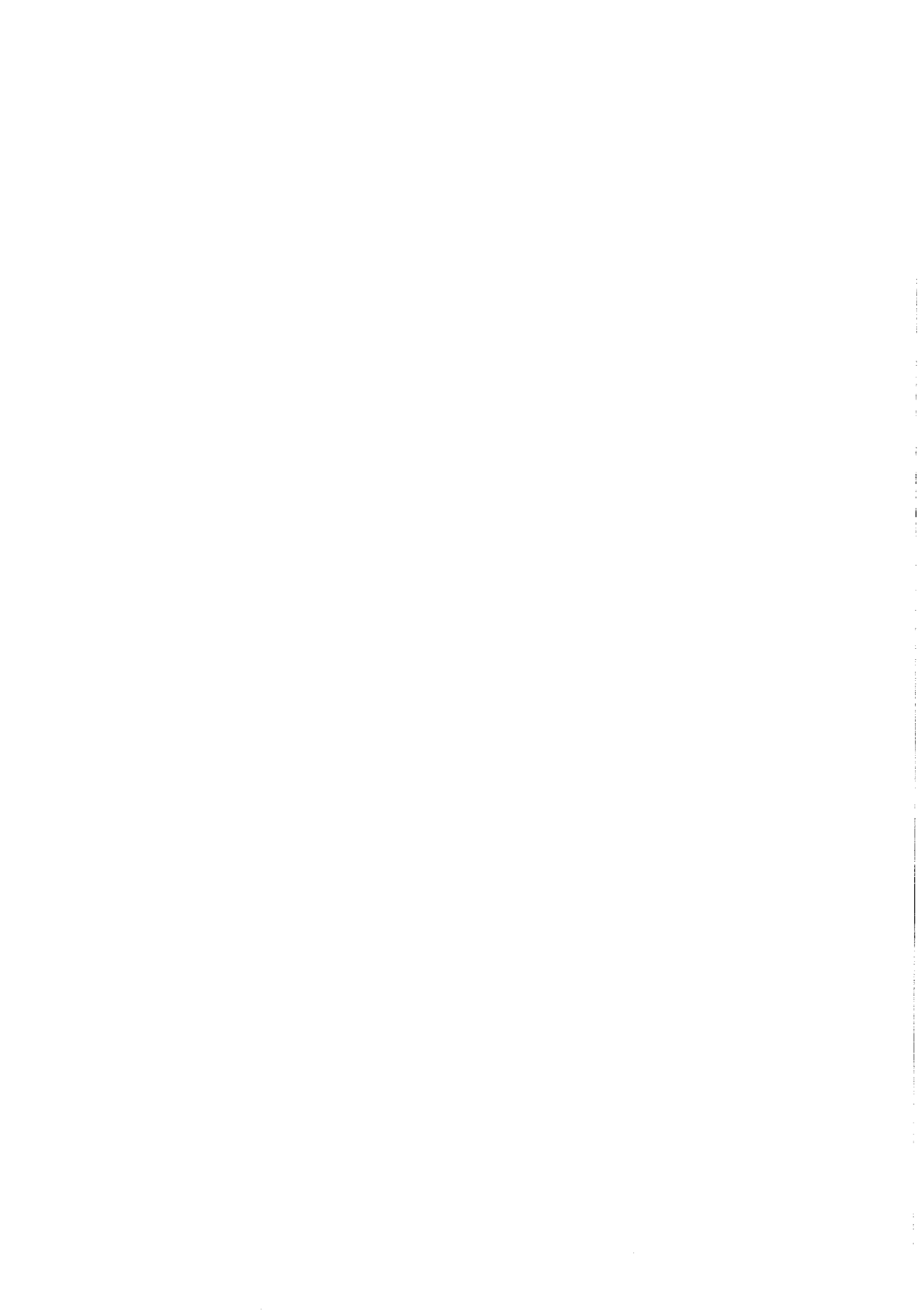
A V A U T U V A

S u o m i



t u l e v a i s u u d e n

h a a s t e e t



A V A U T U V A

s u o m i



A V A U T U V A
S u o m i

t u l e v a i s u u d e n h a a s t e e t

TOIMITTANEET:

Antti Romppanen
Seppo Leppänen

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS
Government Institute for Economic Research

HELSINKI 1993

ISBN 951-561-063-X
ISSN 0788-4990

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS
Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

J-PAINO KY, HELSINKI 1993
Ulkoasu: Markku Böök

E ipuhe

Avautuva Suomi -teoksen nimellä halutaan luonnehtia Suomen talouden toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten merkitystä Suomen tulevaisuudelle. Perinteisen tavarakaupan ohella myös muut kansainväliset suhteet, kuten pääomien ja ihmisten liikkeet ja palvelujen kansainvälinen kauppa, ovat tulleet entistä tärkeämmiksi myös Suomelle.

Viime vuosien kokemukset ovat tehneet tulevaisuuden arvioijat entistä varovaisemmiksi. Taloudellinen kasvu pitkällä aikavälillä tosin edelleenkin perustuu kansantalouden tuotannontekijöiden kehitykseen ja talouden kykyyn organisoida ne palvelemaan inhimillisten tarpeiden tyydyttämistä. Sen sijaan maailman poliittis-taloudellisissa asemissa on tapahtunut historiallisia muutoksia. Epävarmuudet liittyvätkin nyt aiempaa suuremmassa määrin sekä maailmanpoliittisten että Suomen lähialueilla tapahtuvien muutosten ennakointiin. Tässä teoksessa tarkastellaan talouden skenaarioita vuoteen 2005 saakka.

Suomi on toisen maailmansodan jälkeen johdonmukaisesti, joskin aina varovaisen harkinnan jälkeen, osallistunut aktiivisesti kaikkiin eurooppalaiseen kaupan vapauttamispyrkimyksiin. Taustalla on ollut ajatus, että pienen maan kannalta kaupan rajoittaminen on erityisen vahingollista. Euroopan talousaluesopimus syventää merkittävästi nykyistä vapaakauppasopimusta Euroopan Yhteisöjen kanssa, mutta ei vielä tarjoa kuitenkaan mahdollisuutta osallistua täysivaltaisena vaikuttajana integraatioprosessin jatkumiseen. Menestyksellinen osallistuminen eurooppalaiseen kilpailuun edellyttää Suomelta rakenteellista sopeutumista, mutta myös uudenlaista suhtautumista kansainvälisyyteen. Toisaalta on kysymys tietyn talouspoliittisen perusvakauden luomisesta, toisaalta talouden joustokyvyn lisäämistarpeesta.

Teoksessa tarkastellaan laajasti maailmantalouden muutoksia. Nähtävissä on merkittävä rakennemuutos, jolla voidaan otaksua olevan syvälle käyvä vaikutus ensi vuosituhatvuoden alun maailmankauppaan. Maailmantaloutta on totuttu hyvin pitkään katsomaan USA-, Eurooppa- ja Japani-keskeisesti. Viime vuosikymmenen aikana kuitenkin yhä useammat Aasian maat ovat päässeet kiinni nopeaan itsenäiseen talouskasvuprosessiin. Tuttuja esimerkkejä ovat Etelä-Korea, Hongkong, Taiwan ja Singapore. Uusimpana taloudellisenä voimatekijänä on nousemassa Kiina. Tällä alueella perässä tulijan edun tehokas hyödyntäminen ja panostukset tekniseen kehitykseen sekä erittäin ankara maiden välinen kilpailu ovat nostaneet esiin varsin väkevän kasvu-

prosessin. Alueelta tulevat teollisuustuotteet ovat syrjäyttämässä kilpailusta vanhojen teollisuusmaiden tuotantoa. Tätäkin kautta Euroopan pyrkimyksille vahvistaa talouttaan integraatiokehityksen avulla tulee koko ajan uusia haasteita.

Eurooppaan tulee kohdistumaan myös voimakkaita väestön muuttopaineita: toisaalta idästä länteen ja toisaalta erityisesti Pohjois-Afrikasta Etelä-Eurooppaan. Samalla Euroopan kantaväestön keski-ikä nousee ja eläkeläismäärät kasvavat. Näillä väestönmuutoksilla on samankaltainen vaikutus koko Länsi-Euroopassa.

Suomen kansantalouden pitkän aikavälin rakenne- ja kasvutekijöissä on tapahtunut viime aikoina erittäin merkittäviä muutoksia. Idänkaupan romahdus on ollut viimeisen viisivuotiskauden aikana merkittävä ulkomaankaupan rakenteellinen muutos. Huomattava osa idänkaupan kapasiteetista on jäänyt käyttöä vaille, eikä sille ole löytynyt välittömiä hyödyntämismahdollisuuksia muualla taloudessa. Erityisesti hitaan kasvun oloissa vaaditaan runsaasti aikaa ja huomattavia ponnisteluja ennen kuin vanhoihin rakenteisiin sitoutuneet voimavarat kohdentuvat uudestaan uusien kansainvälisten markkinoiden tarpeiden mukaisesti. Lähialueiden kauppa palautunee kuitenkin ajan mittaan "luonnolliselle" tasolle.

Työttömyyden noustua ennätystasolle työvoimamarkkinoiden epätasapaino jatkuu pitkään. Työttömyyden aleneminen edellyttäisi erittäin ripeää taloudellista kasvua. Talouskasvun merkittävää nopeutumista ei kuitenkaan ole näköpiirissä ennen kuin talouskehitys Suomen viennin kannalta keskeisissä maissa selvästi kohentuu. Pitkään jatkuva työttömyys rapauttaa työvoiman uudelleenkohdentumismahdollisuuksia, uhkaa ammattitaitoa. Se merkitsee myös sitä, että työvoiman kysynnän kasvu voi johtaa inflaatiopaineisiin jo aiempaa korkeammalla työttömyyden tasolla. Pitkäaikaistyöttömyys saattaa laajentua jo lähivuosina 200 000 henkeen. Tämä rasittaisi merkittävästi myös yhteiskunnan tulonsiirtojärjestelmää ja vaikeuttaa julkisen talouden tasapainon saavuttamista. Tämän kehityksen rinnalla on vaikuttamassa uusi rakenteellinen tekijä: työvaltaisia toimintoja voi siirtyä Suomen lähialueille. Tämä merkitsee samalla sitä, ettei entinen työmarkkinoiden inflaatiomekanismi enää toimi. Toisaalta siirtymä on vaikeuttamassa työttömyysongelman hoitoa, elleivät suomalaisyritykset parantuneen kilpailukyvyn kautta saada voimakkaasti laajennettua vientimarkkinoitaan. Työllisyyskehityksen kannalta kotimarkkinoiden elpyminen on kuitenkin välttämätöntä.

Pääomaliikkeiden vapautuminen ja talouden avoimuuden kasvu edellyttävät uudenlaista talouspolitiikkaa. Luottamus talouden vakauteen on tullut entistä keskeisemmäksi. Julkisen velkaantumisen katkaiseminen parantaa taloudenpidon uskottavuutta, vaikka lyhyellä tähtäimellä julkisen sektorin tasapainottaminen pienentääkin kokonaiskysyntää. Suomen keskeisenä ongelmana on saada pitkän ajan reaalikorko kansainväliselle tasolle myönteisen investointi-ilmapiirin aikaansaamiseksi. Tämän edellytyksenä on usko talouden vakauteen ja valuuttakurssin pitävyyteen.

Suomella on käsissään ennennäkemätön rakenneongelma massatyöttömyyksiin ja pankkikriiseihin. Myös hyvinvointivaltiomme laajuus on

joutunut uudelleen arvioinnin kohteeksi. Tässä kirjassa on haluttu korostaa sitä, että ongelmien ratkaisemisessa suomalaisten yritysten ja kotitalouksien käyttäytymisellä sekä kotimaisella talouspolitiikalla on ratkaiseva merkitys. Useat viimeaikaiset tutkimukset korostavatkin määrätietoisen yritysten kehittämissäpolitiikan ja uskottavan talouspolitiikan merkitystä kansantalouden selviytymisstrategiassa myös entistä avoimempien markkinoiden vallitessa. Kansainvälisen talouden kehityksellä, kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisella ja siinä onnistumisella on kuitenkin myös painava rooli.

Avautuva Suomi on ollut laaja yhteistyöprojekti Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa. Julkaisun valmisteluun ovat osallistuneet Pekka Alajääskö, Timo Hovi, Taina Joutsenvirta, Heikki Kemppe, Kalevi Koljonen, Osmo Kuusi, Seppo Leppänen, Esko Mustonen, Rolf Myhrman, Pekka Mäkelä, Tuomo Mäki, Gonzalo Oroza, Pekka Parkkinen, Seija Parviainen, Juha Rantala, Timo Rauhanen, Antti Romppanen, Helena Tarkka, Pirkko Valppu ja Reijo Vanne. Monet muut ovat antaneet hyödyllisiä kommentteja. Ulkopuolisesta avusta kiitokset ansaitsevat erityisesti Ilmo Mäenpää, Helvi Kinnunen, Pentti Pikkarainen, Pekka Sutela, Vesa Vihriälä sekä Ilkka Kajaste. Samoin kaikille tammikuussa 1993 järjestettyyn teemaseminaariin osallistuneille Valtion taloudellinen tutkimuskeskus haluaa osoittaa parhaat kiitoksensa. Julkaisun lopullisesta muodosta vastaavat Antti Romppanen ja Seppo Leppänen. Julkaisun toimitustyöhön ovat osallistuneet myös Pirkko Valppu ja Leena Saarinen. Tekstin käsittelyyn ovat suorittaneet Helinä Silén ja Marjut Männistö. Kuvioista on vastannut Anita Sjöholm, piirrostyöhön on osallistunut myös Anita Ådahl.

HELSINGISSÄ 17.6.1993

Reino Hjerppe

Sisältö

1. Epävarmuudet korostuvat 1

Osa I: Kansainvälinen talous naukaa Suomen toimintapuitteet

2. Alueellisesti blokkittuva vai yhteistyöhön hakeutuva maailma? 7
3. Kansainvälisen talouden kasvuhaarukka 43
4. Eurooppa on kokonaisuus 67
5. Suomi kansainvälisessä työnjaossa 97

Osa II: Voimavarat ja kehitysvaihtoehdot

6. Tuotantorakenteeseen vaikuttavat tekijät 113
7. Tuotantorakenteen vaihtoehdot 181
8. Julkinen talous hakee rooliaan 223
9. Pääseekö Suomi kestäväälle kasvu-uralle? 249
10. Haastelta ja vastauksia 267

Liitetaulukot

Liitekuviot

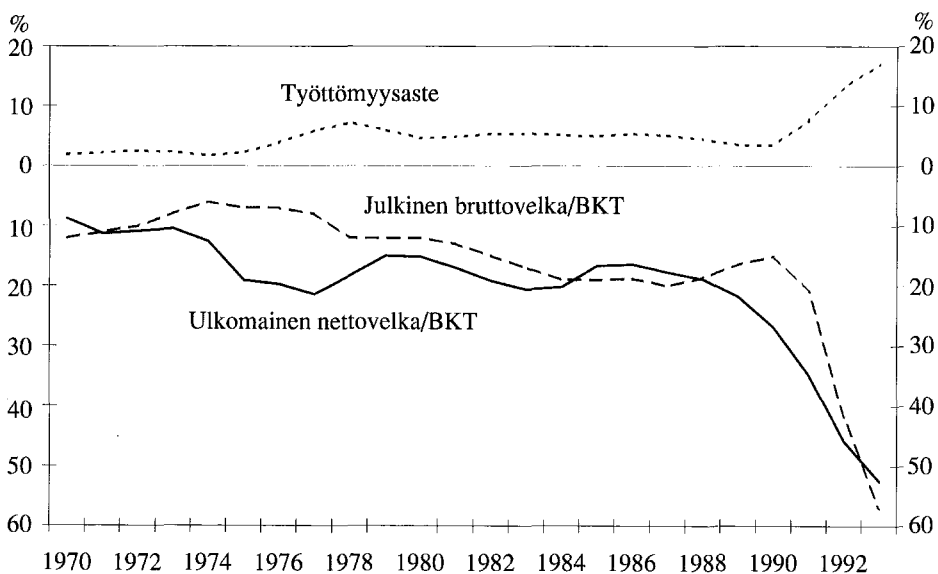
Lähdeluettelo

**Epävarmuudet
korostuvat**

1

Kuluvan vuosikymmenen alussa Suomen taloudessa ja sen toimintaympäristössä on tapahtunut lyhyessä ajassa suuria muutoksia. Suomi on sekä aikaisemman historiansa valossa että kansainvälisesti tarkastellen poikkeuksellisen vaikeassa lamakierteessä. Vuonna 1990 valmistuneessa Taloudellisen suunnittelukeskuksen kehitysarviossa todettiin kotimaisten voimavarojen mahdollistavan noin 2,5 prosentin kokonaistuotannon kasvun pitkällä aikavälillä (TASKU, 1990). Vuoden 1993 alkupuoliskolla tuotanto on noin viidenneksen tämän uran alapuolella ja 18 prosentin tasolla oleva työttömyys uhkaa kasvaa edelleen.

Suomen ulkomaisen nettovelan suhde vientituloihin on läntisten teollisuusmaiden korkeimpia ja julkinen velkaantuminen kasvaa ennätysvauhtia. Työttömyyden sekä kansantalouden ja julkisen talouden velkaantumisen muodostamat kolmoisvajeet ovat valtavat (Kuvio 1.1). Markan ulkoisen arvon aleneminen on nostanut hintakilpailukyvyyn paremmaksi kuin mitä historiassa on koskaan mitattu, mutta taantuma tärkeimmissä ostajamaissa vaikeuttaa sen hyödyntämistä. Alentunut markan arvo koettelee ennen kaikkea valuuttavelkaisia kotimarkkina-aloja kysyntälaman ja kustannusli säysten muodossa.



Kuvio 1.1. Suomen kolmoisvaje: työttömyysaste sekä ulkomaisen nettovelan ja julkisen talouden bruttovelan suhde bruttokansantuotteeseen vuosina 1970 - 1993, %

Maailmantaloudessa kansainvälisen kaupan, ennen kaikkea palvelujen ja maataloustuotteiden, vapauttamiseen tähtäävä GATTin Uruguay-kierros on edistynyt hitaasti eikä hankkeen epäonnistuminen ole poissuljettu vaihtoehto. Euroopan taloudellinen arkkitehtuuri on muotoutunut viimeksi kuluneen kolmen vuoden aikana täysin uudeksi. Länsi-Euroopassa useimmat EFTA-maat, Suomi niiden mukana, ovat hakeneet EY-jäsenyyttä. Niille EFTA-maille, jotka liittyvät EY:ön, jää ETA-vaihe lyhyeksi, koska sen voimaantulo on jatkuvasti lykkääntynyt. Euroopan Yhteisössä on integraation syvenemiselle esitetty joulukuussa 1991 Maastricht-sopimuksessa täsmälliset ja varsin kunnianhimoiset tavoitteet. Muutokset Euroopan entisissä socialistisissa maissa koskettavat Suomea suuresti Venäjän läheisyyden takia. Menneiden ristiriitojen esiin nousu Balkanilla ja entisen Neuvostoliiton alueella on luonut suurta epävarmuutta ja yllätyksellisyyttä, koska näiden ristiriitojen uskottiin jo jääneen historiaan. Euroopan kehityksessä jokin vuosi sitten ilmennyt optimismi on vaihtunut epävarmuuteen ja tulevaisuuden pessimismiin.

Ympäristöongelmien vaikutusten ja syiden arvioinnissa on tapahtunut viime vuosina jatkuvaa muutosta. Epävarmuus ympäristön tilaan vaikuttavista tekijöistä, niiden heijastumasta hyvinvointiin sekä ympäristön tilan parantamiseen tähtäävistä ratkaisuista on maailmassa suuri. Tämä vaikeuttaa yksittäisen yrityksen tai kotitalouden päätöksentekoa.

Toimintaympäristön voimakas muutos ja vaikeus hahmottaa selkeästi tulevaisuutta on korostanut strategiatarkastelun merkitystä sekä yritysten toimintasuunnittelussa että kansantalouden tasolla. Tarve hahmotella vaihtoehtoja ja näihin liittyviä toimintalinjoja on heijastunut selvästi myös pitkän ajan kehitysarvioiden luonteeseen.

Viime vuosina on ilmestynyt useita pitkän ajan kehitysarvioita. Tuoreimpia niistä on EY:n komission toimesta laadittu pitkän ajan kehitysarvio (Jacquemin - Wright (ed.), 1993). Se nojasi kaikissa 12 EY-maassa tehtyyn pohjatyöhön. Hollannissa on myös valmistunut perusteellinen analyysi kansainvälisen talouden ja Hollannin vaihtoehtoista (CPB, 1992). OECD:n piirissä on tarkasteltu globaalin talouden pitkän ajan kehitysnäkymiä (OECD, 1992f).

Nyt käsillä oleva raportti liittyy sekä Suomessa että kansainvälisessä tutkijayhteisössä kehitettyyn pitkän ajan kehitysarvioperinteeseen. Kehitysarvioiden luonne on epävarmuuden kasvaessa yhä enemmän muuttunut toimintaympäristöä analysoivaksi, riskejä kartoittavaksi ja politiikkavaihtoehtoja kuvaavaksi täsmällisten ennusteiden laadinnan sijasta.

Tässä arviossa on myös pyritty korostamaan enemmän eri vaihtoehtojen kvalitatiivisia ja rakenteellisia piirteitä kuin täsmällisiä määrällisiä ennusteita. Talouden eri osia koskevien arvioiden keskinäisen yhteensopivuuden varmistamiseksi on tässä kirjassa mukana kuitenkin myös kvantitatiiviset, mallilaskelmiin perustuvat ennusteet.

Lähtökohdat ensi vuosituhanneelle ovat hyvin eri näköiset kuin vielä 1980-luvun lopulla, jolloin edellinen pitkän ajan arvio "Suomi 1990 - 2005 - Haasteiden ja varautumisen aikaa" valmisteltiin. Tämän raportin pääpaino on kansainvälisen talouden muutosten tarkastelussa, avautuvan Suomen pitim-

män ajan kasvustrategioiden arvioinnissa sekä talouden lamasta nousun mahdollisuuksien pohdinnassa. Suomen integraatoratkaisujen vaikutuksia on selvitetty VATT:n vuoden 1992 alussa ilmestyneessä julkaisussa "Suomi Euroopan Yhteisön jäseneksi?" ja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen saman vuoden lopulla valmistuneessa tutkimuksessa (Alho ym., 1992), joten aiheen käsittely jätetään tässä kirjassa vähemmälle huomiolle.

Tarkastelun lähtökohdaksi on otettu maailmantalous, koska se on jäänyt Suomessa viime vuosina sivuun Länsi-Euroopan integraatoratkaisujen ajan-kohtaisuuden takia. Euroopan kehitys riippuu kuitenkin paljolti maailmantalouden kehityksestä ja Länsi-Euroopan integraation ohella Suomen asemaan vaikuttaa voimakkaasti tilanne Venäjällä. Tämän takia Suomen tulevaisuuden kehitysvaihtoehtoja ei voida tarkastella, ellei arvioida perusteellisesti myös globaalissa toimintaympäristössä ilmeneviä muutoksia.

**Kansainvälinen
talous naulaa
Suomen
toimintapuitteet**

I

Maailmantalouden dollaripohjainen järjestelmä mureni jo yli 20 vuotta sitten siihen, että Yhdysvallat sai vähitellen rinnalleen tasavertaisina Euroopan ja Japanin. Näiden talousmahtien ympärille onkin muodostunut kolminapainen maailma, jossa on myös kolme päävaluuttaa: dollari, Saksan markka ja jeni.

Suomen asema kansainvälisessä työnjaossa on keskeinen kysymys maamme taloudellisessa kehityksessä seuraavien 10 - 15 vuoden aikana. Tähän liittyvät myös suurimman ajankohtaisen ongelman, massatyöttömyyden, ratkaisuedellytykset. Suomen asemaa kansainvälisessä työnjaossa ei voida hahmottaa yksinomaan Euroopan taloudellisen arkkitehtuurin arvioinnin perusteella. Yhtä olennainen tarkastelukulma on maailmanlaajuinen taloudellinen yhdentyminen, jonka pohjalta ratkeaa paljolti Suomen lähimmän toimintaympäristön, Euroopan, asema maailmantaloudessa.

Tämän kirjan ensimmäisessä osassa tarkastellaan Suomen talouden toimintapuitteet määrittävän maailmantalouden kysymyksiä. Näin muodostunutta taustaa vasten on mahdollista arvioida Suomen sopeutumista toimintaympäristön muutoksiin, miten suomalaiset vastaavat haasteisiin, reagoivat uhkiin ja hyödyntävät kansainvälisen talouden tarjoamia mahdollisuuksia. Globaali talous määrittää Suomen kasvupolitiikan pitkällä aikavälillä.

Kansainvälisen talouden arvioinnin peruslähtökohtana on, millaiset ovat maailman talousmahtien Yhdysvaltojen, EY:n ja Japanin, väliset taloussuhteet. Luvussa 2 tarkastellaan, onko maailmantalous hakeutumassa alueelliseen eriytyneisyyteen vai yhteistyöhön. Keskeisiä kysymyksiä ovat kansainvälisen kauppajärjestelmän tulevaisuus, monikansallisten yritysten toiminta, teknologian kehityksen liikkeellepaneva voima, ympäristöongelmat sekä maailmankaupan tasapainottomuudet. Luvussa 3 tarkastellaan kansainvälisen talouden kasvuarvioita ja haetaan ennen kaikkea vastausta kysymykseen, millainen taloudellinen kehitys on kolmen keskuksen ympäristössä, OECD-alueen ulkopuolella.

Luvussa 4 tarkastelu nojaa näkemykseen, että Eurooppa on kokonaisuus. Vain Länsi-Euroopan integraation arviointi antaa puutteellisen kuvan Euroopan tulevaisuudesta. Luvussa 5 tarkastellaan neljän vaihtoehdoisen skenaarion avulla Suomen asemaa kansainvälisessä työnjaossa sekä sitä, mikä takaa Suomelle hyvän aseman kansainvälisessä työnjaossa ja millainen Euroopan integraatiovaihtoehto on realistinen 1980-luvun lopulla Suomen näkökulmasta.

Alueellisesti blokkiutuva vai yhteistyöhön hakeutuva maailma?

2

2.1 Kansainvälisen kauppajärjestelmän kehitys8

Protektionismin uudet vaatteet
Alueelliset talousjärjestelyt laajentuneet
GATTin rooli tulevaisuudessa

2.2 Teknologian leviäminen muuttaa kansainvälistä työnjakoa14

Taloudellisen muutoksen voimat
Supistuuko vai laajeneeko teknologinen kuilu
eri maiden välillä?
Suosiiko teknologian kehitys blokkiutumista
vai yhteistyön maailmaa?

2.3 Blokkirajat haittaavat monikansallisten yritysten toimintaa19

Suorat sijoitukset maiden välillä kasvavat yhä

2.4 Ympäristöongelmat vaativat kansainvälisiä ratkaisuja24

Aloitetaanko ympäristönsuojelu aina liian myöhään?
Kasvun rajat 20 vuotta myöhemmin
Ympäristöpolitiikan haasteita uudella vuosituhannella
Hiilidioksiidipäästöjen vähentäminen: esimerkki
OECD:n GREEN-mallin tuloksista
Kaivostoiminta ja ympäristö
Suomea sivuavat kansainväliset ongelmat

2.5 Maailmantalouden tasapainottomuudet34

Säästöyliäämiä tuskin syntyy OECD-maissa
Vapaat pääomaliikkeet yhdenmukaistavat
pääoman tuottoja

2.6 Alueellisesta integraatiosta monikeskeiseen yhteistyöhön40

Tavaroiden ja palvelusten kauppaa sekä tuotantopanosten vapaata liikkumista haittaavien esteiden purkamisella pyritään syventämään kansainvälistä työnjakoa ja lisäämään hyvinvointia työnjakoon osallistuvissa maissa. Työnjaon syvenemisen pääpaino on välillä ollut kansainvälistä yhteistyötä painottavien multilateraalisten järjestelyjen puolella, välillä taas alueellisia taloudellisia ryhmittymiä korostavan suuntauksen puolella. Avainkysymys myös Suomen taloudellisen kehityksen näkökulmasta on, hahmottuuko maailmantalous tulevaisuudessa alueellisesti blokkiutuvan järjestelmän mukaisesti, vai voimistuvatko maailmantaloudessa tekijät, jotka pehmentävät blokkiutumista ja korostavat yhteistyöhön hakeutumista.

Maailmanlaajuiset ja alueellisiin blokkeihin painottuvat järjestelyt eivät ole välttämättä toistensa vastakohtia vaan myös toisiaan täydentäviä. Alueellisten ryhmittymien rooli on korostunut ja sisäinen integraatio vahvistunut silloin, kun kansainvälisessä taloudessa on ollut häiriöitä: hidas kasvu ja kohoava työttömyys sekä suuret ulkomaankaupan tasapainottomuudet. Tällöin monenkeskeisyyteen pyrkivä yhteistyö on pysähtynyt tai sen tielle on asetettu uusia esteitä.

Luvussa 2 tarkastellaan edellä esitettyjä kysymyksiä viiden tekijän näkökulmasta:

- Millainen on GATTin (General Agreement on Tariffs and Trade) rooli ja millaisia protektionismin muotoja on olemassa?
- Mitä monikansallisten yritysten toiminta vaikuttaa blokkiutumiseen ja monenkeskeiseen yhteistyöhön?
- Onko teknologinen kehitys blokkiutumista rajoittava vai sitä edistävä tekijä?
- Miten ympäristöongelmat ja väestöliikkeet vaikuttavat kansainväliseen talouteen?
- Miten eri alueiden väliset ja alueiden sisäiset tasapainottomuudet ja rahoitusmarkkinoiden kehitys vaikuttavat monenkeskeiseen kehitykseen?

2.1 Kansainvälisen kauppajärjestelmän kehitys

Tavaroiden ja palvelusten kaupan vapauttaminen on maailmanlaajuisessa mitassa edennyt varsin menestyksellisesti GATTin kierrosten puitteissa. Tullinalennuskierroksilla 1940-luvun lopulta aina 1970-luvulle saakka laski teollisuustuotteiden keskimääräinen tullitaso vuoden 1947 noin 40 prosentista GATTin Tokion kierroksen jälkeiseen 4 - 7 prosenttiin (Kelly ym., 1988). Maailmantalouden nopea talouskasvu tarjosi tuolloin otollisen maaperän

kansainvälisen kaupan esteiden vähentämiseen. GATTin neuvotteluissa edistyi parhaiten perinteisten tuontirajoitusten, kuten tullien ja tuontikiintiöiden, vähentämisessä. Poikkeuksena ovat olleet maataloustuotteet ja palvelut, joiden kaupan esteet ovat säilyneet korkeina.

Tuontikiintiöiden käyttö on GATTin jäsenmailta pääsääntöisesti kielletty. Poikkeuksena on ns. suojalauseke (Artikla XIX), joka sallii tuontikiintiöiden käytön GATTin valvonnan alaisena sen hyväksytyä menettelyä. Suojalausekkeen käyttö on GATTin historian aikana ollut vähäistä. Vapaaehtoiset rajoitussopimukset ovat tarjonneet jäsenmaille helpomman tavan tuonnin rajoittamiseen sekä GATTin säännösten ja periaatteiden kiertämiseen.

Tullitason laskiessa ja tuontikiintiöiden käytön vähentyessä monenkeskeytyksen perustuva vapaakauppajärjestelmä on kohdannut uusia ongelmia. Näistä merkittävin on ollut ns. ei-tulliluonteisten kauppaesteiden (non-tariff measures eli NTM) käytön voimakas lisääntyminen 1970-luvulta lähtien.¹ Erityisesti teollisuusmaat ovat siirtyneet käyttämään NTM-esteitä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa pelkästään tekstiilien, teräksen ja autojen NTM-esteiden on arvioitu nostavan tuontisuojan todellisen tason 25 prosenttiin.

NTM-esteiden käytön leviämistä selittävät osaltaan lisääntyneet kansainvälisen kaupan epätasapainot maiden ja maaryhmien välillä. Vielä 1970-luvulla OECD-maat pystyivät sopimaan kauppajulistusten avulla, etteivät ne pyri korjaamaan kauppataaseidensa alijäämiä kaupan esteiden avulla. Julistusten teho väheni jyrkästi 1980-luvulla. Jännitteiden lisääntymistä on ollut havaittavissa erityisesti Yhdysvaltain ja Japanin sekä EY:n ja Japanin välillä. Myös kehitysmaiden ja teollisuusmaiden välisessä kaupassa jännitteet ovat kasvaneet.

NTM-esteiden lisääntynyt käyttö teollisuusmaissa selittyy talouskasvun hidastumisen ja työttömyyden lisääntymisen aiheuttamilla protektionistisilla paineilla. Myös kansainvälisen kaupan nopeat rakenteelliset muutokset, kuten Japanin ja muiden Kaukoidän maiden vientimenestys sekä suhteellisen edun siirtyminen eräillä työvoimavaltaisilla aloilla kehitysmaihin, ovat aiheuttaneet ongelmia monille aloille läntisissä teollisuusmaissa. Uuteen kilpailutilanteeseen sopeutumiselle haluttiin aikaa, joten erityisesti Yhdysvallat ja EY-maat ovat turvautuneet protektionistiseen kauppapolitiikkaan. Esimerkiksi Japanin viennistä USA:han ja EY:ön noin 2/5 on jonkin tuontirajoituksen alaista (Kelly ym., 1988). Tuontirajoitukset ovat johtaneet usein siihen, että tuotannon rakennesopeuttaminen on lykkääntynyt, ja tuontisuojan käyttöä on jatkettu suojattujen alojen teollisuuden ja työntekijäjärjestöjen painostuksesta.

Protektionismin uudet vaatteet

Viime vuosikymmeneltä lähtien protektionismin kehityksessä voidaan havaita kaksi vastakkaista kehityslinjaa. Ensinnäkin yhä useammat kehitysmaat ovat siirtyneet avoimempaan, ulkomaankauppaa korostavaan kehitysstrategiaan. Tuontisuoja on purettu laskemalla tulleja ja vähentämällä NTM-esteitä. Tästä huolimatta useiden kehitysmaiden tuontisuoja on edelleen korkea.

Siirtyminen avoimempaan vientiä korostavaan kehitysstrategiaan on kuitenkin merkinnyt sitä, että monenkeskeisyyteen ja vapaakauppaan perustuvan kauppajärjestelmän merkitys näiden maiden taloudelliselle kehitykselle on lisääntynyt.

Useissa teollisuusmaissa NTM-esteiden käyttö on toisaalta edelleen lisääntynyt ja tuonnin rajoittamiseen tähtäävät keinot ovat monipuolistuneet.

NTM-esteiden käytössä 1980-luvulta lähtien voidaan erottaa kolme kehitys-suuntaa (OECD, 1992g).

1) NTM-esteiden käyttö on teollisuusmaissa levinnyt yhä useampien teollisuudenalojen suojaukseen. Kansainvälisen kaupan rajoitukset kohdistuivat 1970-luvulla lähinnä sellaisille aloille, joilla teollisuusmaat olivat menettäneet tai menettämässä suhteellisen edun, kuten tekstiili- ja vaatealusteollisuus tai terästeollisuus. Viime vuosina tuontia on ryhdytty rajoittamaan myös sellaisilla teollisuudenaloilla, joilla tuotannon kasvu on voimakasta ja kasvuodotukset suuria, kuten puolijohteissa ja elektroniikassa. EY rajoittaa nykyisin kulutuselektroniikan tuontia kolmansista maista kattavasti. Väritelevisiot, videonauhurit, mikroaaltouunit, puolijohteet ja useat korkean teknologian tuotteet ovat kauppajäroitusten alaisina.

2) Kansainvälisessä kaupassa on siirrytty käyttämään yhä enemmän vaikutuksiltaan selektiivisiä, tiettyyn maahan kohdistuvia tuontirajoituksia, kuten vapaaehtoisia rajoitussopimuksia. Ne ovat nykyisin yleisimmin käytettyjä NTM-toimia Yhdysvalloissa ja EY:ssä.

Myös polkumyynnin vastaisten toimien ja tuontimaksujen käyttö on yleistynyt. Vaikkakin niiden lukumääräinen käyttö on viime vuosina vähentynyt, on niiden rajoittaman kaupan arvo noussut. Näiden kauppaesteiden käyttö on aiheuttanut enenevässä määrin kauppariitoja tulkintaerimielisyyksien takia. Polkumyyni- ja tuontimaksututkimuksista lähes kaikki ovat olleet joko USA:n, EY:n, Kanadan tai Australian alulle panemia. Japani ei ole käyttänyt tuonnin rajoittamiseen juuri ollenkaan näitä keinoja.

3) Useimmat uusista kansainvälisen kaupan esteistä ovat luonteeltaan syrjiviä, jolloin esteet ovat ristiriidassa useiden GATTin peruseriaatteiden, mm. suosituimmuusperiaatteen kanssa. Myös alueellisten kauppajärjestelyjen lisääntyminen on johtanut siihen, että eri valtioita ei kohdella kansainvälisessä kaupassa yhdenmukaisesti. EY:llä on lukuisia erillissopimuksia maiden ja maaryhmien kanssa niin, että noin 60 prosenttia EY:n tuonnista on jonkin erillissopimuksen alaista.

Kokonaisuudessaan edellä esitetyt tiedot viittaavat siihen, että kansainvälisen kaupan vääristymät ovat viimeksi kuluneen runsaan 10 vuoden aikana lisääntyneet. Tuontirajoitusten avulla on pyritty toisaalta saamaan talouden supistuvilla aloilla sopeutumisaikaa ja toisaalta parantamaan niiden alojen kilpailukykyä, joilla kasvunäkymät ovat hyvät. Vaikka maa voi periaatteessa tulli- ja tukipolitiikalla parantaa omaa asemaansa maailmantaloudessa, jos muut maat eivät ryhdy vastatoimiin, tutkimukset asettavat kyseenalaiseksi sen, kuinka hyvin tässä tavoitteessa on onnistuttu. Tuonnin rajoittaminen on

usein aiheuttanut huomattavia hyvinvointitappioita tuontimaassa sekä vääristymiä voimavarojen suuntautumisessa ja kansainvälisessä kaupassa. Protektionistisen kauppapolitiikan kannattajien esittämä peruste, työllisyyden turvaaminen, on tullut varsin kalliiksi. Vapaaehtoiset rajoitussopimukset ovat olleet myös melko tehottomia työpaikkojen turvaamisessa, koska ne ovat johtaneet ennen kaikkea reaalisen kilpailukyvyn rapautumiseen.

Viime aikoina on esitetty, että julkisen talouden interventiot (strateginen kauppapolitiikka) voivat eräissä epätäydellisen kilpailun tapauksissa olla perusteltuja (Krugman, 1987). Perinteinen kauppapolitiikka nojaa suhteellisen edun periaatteeseen, jonka mukaan vapaa kansainvälinen kauppa pääsääntöisesti turvaa siinä mukana oleville parhaan hyvinvoinnin.

Alueelliset talousjärjestelyt laajentuneet

GATTin ensimmäisen artiklan suosituimmuusperiaate, jonka mukaan kaikkia maita on kohdeltava tasavertaisesti kansainvälisessä kaupassa, on ollut vapaakauppaan perustuvan kauppajärjestelmän peruspilari. GATTin XXIV artikla on sallinut kuitenkin alueelliset kauppajärjestelyt, kuten esimerkiksi tulliliittojen tai vapaakauppa-alueiden muodostamisen. Länsi-Euroopan (EY ja EFTA) ja Pohjois-Amerikan (NAFTA) talousalueet ovat merkinneet alueellisten kauppajärjestelyjen roolin kasvua kansainvälisessä kaupassa. Myös Aasiassa taloudellinen yhteistyö on tiivistymässä, vaikkakaan ei ole vielä johtanut kovin syvään valtioiden väliseen integraatioon, koska liikkeellepainevana voimana tässä on yritysten laajenemisen synnyttämä integraatio.

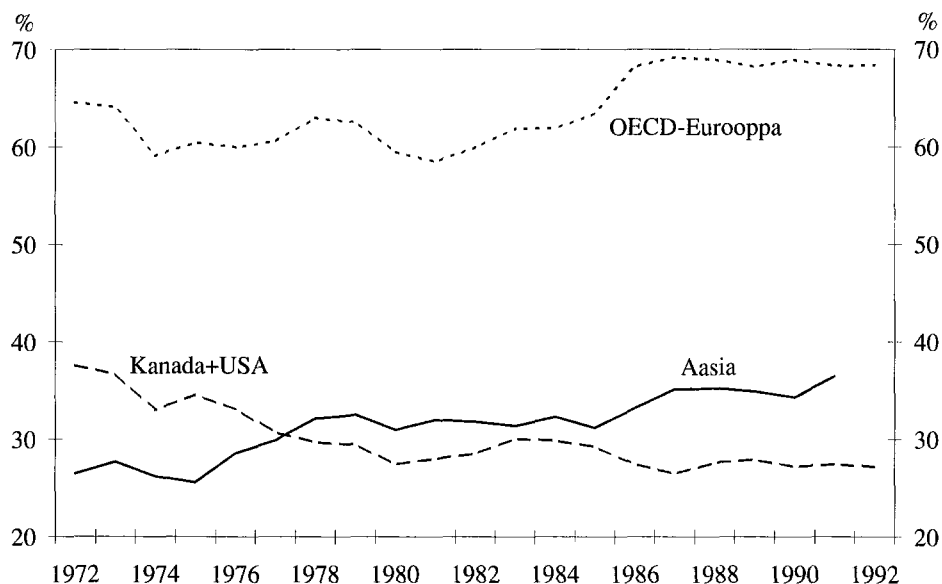
Alueellisten kauppajärjestelyjen muodostamat blokit ovat luonnollisia kokonaisuuksia maantieteellisen läheisyyden, kulttuurisiteiden ja vanhojen taloussuhteiden takia. Länsi-Euroopassa sekä Aasiassa sisäisen kaupan osuus kokonaiskaupasta on kasvanut 1970-luvun alusta lähtien (Kuvio 2.1). Sitä vastoin Pohjois-Amerikassa sisäisen kaupan osuus on vastaavana aikana supistunut. Länsi-Euroopan sisäinen kauppa on vilkasta, mikä kuvastaa maiden välisten työnjakokytkentöjen kasvavaa merkitystä Euroopassa. Sen sijaan Yhdysvallat ja Kanada ovat riippuvaisia alueen ulkopuolisista kauppasuhteista. Tätä taustaa vasten on arvioitavissa, että USA ja myös Japani antavat GATT-prosessin onnistumiselle suuremman painon kuin EY-maat.

Kauppablokkien voimistuminen on nostanut esiin kysymyksen, mikä on alueellisten järjestelyjen merkitys monenkeskeiselle kauppajärjestelmälle ja GATTille. Alueelliset kauppajärjestelyt voivat helpottaa kansainvälisen kaupan vapauttamista (Dunkel, 1992), mutta toisaalta pelätään multilateraalisuuteen ja vapaakauppaan perustuvan kauppajärjestelmän murenemistä. Jos kaupparyhmät kääntyvät sisäänpäin ja siirtyvät yhä protektionistisempaan kauppapolitiikkaan ulospäin, on se vakavana uhkana maailmantalouden kehitykselle. Pahimmassa vaihtoehdossa on tuotu esille jonkinasteisen kauppasodan mahdollisuus.

Alueellisuuden ja monenkeskeisyyden ristiriidan estäminen on maailmankaupan kehityksen kannalta erittäin tärkeä. Historiallisesti regionalismi ei välttämättä ole ollut vastakkain multilateraalisuuden vahvistumisen kanssa, kuten 1960-luvun kehitys osoitti. Dunkelin (1992) mukaan myös kokemuk-

set Aasiasta ja Etelä-Amerikasta osoittavat, että alueellisen kaupan vapautumisen ja yhteistyön lisääntymisen myötä sitoutuminen monenkeskeisiin kaupan vapauttamistoimiin voi olla helpompaa.

Alueellisten kauppablokkien vahvistuminen saattaa toisaalta vaikeuttaa monenkeskeisiä kaupan vapautusneuvotteluja. Blokkien pyrkimyksenä on ollut parantaa neuvotteluvoimaansa, jonka käyttö etenkin pieniä blokkien ulkopuolisia maita kohtaan on vaaratekijä monenkeskeisyydelle. Parhailaan käynnissä oleva GATTin Uruguay-kierron ja siinä ilmenevät jännitteet ovat selvä esimerkki näistä ongelmista (Greenway - Sapir, 1992).



Kuvio 2.1. Sisäisen tuonnin osuus kokonaistuonnista alueittain vuosina 1972 - 1992, %

Lähteet: China, 1991; IMF, 1992; Lloyd, 1992; OECD/MFT.

GATTin rooli tulevaisuudessa

Monenkeskeisen kauppajärjestelmän tärkein tukipilari GATT on nyt eräänlaisessa risteyskohdassa. Jäsenmaiden on valittava joko monenkeskeisyyttä ja vapaakauppaa korostava kauppapoliittinen linja tai sopeuduttava bilateraalaisia kauppasopimuksia ja alueellisia kauppajärjestelyjä korostavaan ympäristöön. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa alueellisten liittoutumien merkitys voimistuu ja blokkien välisten kauppasotien vaara kasvaa, koska kansainväliset kauppapoliittiset pelisäännöt puuttuvat tai niitä ei noudateta.

Uruguayin kierroksen tulokset ovat tärkeitä protektionististen paineiden hallinnassa sekä GATT-järjestelmän uskottavuuden ja toimivuuden turvaamisessa. Voimistunut protektionistinen kehitys yhdessä kansainvälisen kaupan rakenteellisten muutosten, kuten palvelujen ja suorien sijoitusten

kasvavan merkityksen, kanssa korostavat Uruguayn kierroksen tärkeyttä maailmankaupan tulevaisuudelle.

GATTin uskottavuus on kärsinyt NTM-toimien lisääntymisestä viimeisen kahden vuosikymmenen aikana siitä huolimatta, että GATTin jäsenmäärä on kasvanut Tokion kierroksen jälkeen 19 jäsenmaalla. GATTin vahvistaminen olisi näin ollen välttämätöntä monenkeskeisyyden periaatteen toteutumisen kannalta.

Uruguayn kierroksen neuvotteluiden jatkuminen jo kuudetta vuotta on johtunut mm. siitä, että neuvottelulistalla on ensimmäistä kertaa mukana aloja, joita ei ole käsitelty aikaisemmin, kuten maatalous ja palvelujen kauppa. Myös investointien suoritevaatimukset (TRIMS) sekä tekijän- ja teollisoikeudet (TRIPS) ovat nyt ensimmäistä kertaa neuvottelulistalla.

Ratkaisuun pääsemiseksi teollisuusmailta vaaditaan myönnytyksiä ainakin maataloutta, tekstiili- ja vaatekauppaa sekä suojalausekkeita koskevissa kysymyksissä. Kehitysmailta vaaditaan puolestaan myönnytyksiä palvelujen kauppaan, TRIMSeihin ja TRIPSeihin liittyvissä kysymyksissä (Bhagwati, 1991). Neuvottelut ovat kuitenkin viime aikoina hidastuneet teollisuusmaiden välisiin ongelmiin, erityisesti Yhdysvaltain ja EY:n (Ranskan) maataloutta koskeviin kiistoihin.

Uruguayn kierroksen epäonnistuminen voi johtaa GATTin perusperiaatteiden sekä kauppasopimusten yhä yleisempään noudattamatta jättämiseen (World Bank, 1991). Häviäjiä olisivat pienet, avoimet, vientipainotteiset, kaupparyhmittymien ulkopuoliset taloudet, kuten useat Kaakkois-Aasian maat ja kehitysmaat. GATTin Uruguayn kierroksen saaminen onnistuneeseen päätökseen heijastuisi puolestaan positiivisesti koko maailmantalouteen.

Uruguayn kierroksen ratkaisuja on hahmoteltu seuraavien aineiden pohjalta (Greenway - Sapir, 1992);

- 1) NTM-esteiden vähentämiseksi suojalausekkeen käyttöä tehostetaan ja tehdään siitä toimiva. Lisäksi kaikki NTM-esteet saatetaan GATTin piiriin ja valvotaan.
- 2) Palveluiden kaupan voimakas kasvu ja suorien sijoitusten lisääntyminen vaatisi myös palvelujen kaupan vapauttamista sekä investointeja ja tekijänoikeuksia koskevien kysymysten ratkaisua.
- 3) GATT-järjestelmän asemaa vahvistetaan ja toimintaa tehostetaan. Se pystyisi näin nykyistä paremmin ratkomaan kauppapoliittisia riitoja, mikä vahvistaisi monenkeskeisyyttä.
- 4) Vapaampaan kauppaan tähtäävät ratkaisut koskevat myös maataloutta. Kehitysmaiden tuotteiden pääsyä teollisuusmaiden markkinoille helpotetaan laskemalla kauppamuuria myös muissa kehitysmaiden kannalta tärkeissä tuoteryhmissä, kuten tekstiili- ja vaateusteollisuudessa.

Pienelle, avoimelle ja viennistä riippuvaiselle taloudelle monenkeskeisyyteen perustuva vapaa kansainvälinen kauppajärjestelmä on tärkeä. Huolimatta EY:n mahdollisesta jäsenyydestä Suomen edun mukaista on monen-

keskeisen järjestelmän vahvistuminen, koska Suomen talouden globaalit taloudelliset kytkennät ovat myös merkittävät. Suomen ollessa EY:n jäsenenä kauppablokkien sisäänpäin kääntyminen voisi vaikeuttaa suomalaisten yritysten vientiä EY:n ulkopuolelle, kuten Pohjois-Amerikan markkinoille tai kasvaville Kaakkois-Aasian markkinoille. Tilanne ei olisi parempi, jos Suomi jää EY:n ulkopuolelle. Blokkien ulkopuolisena Suomen kauppa mihin tahansa suuntaan voisi kohdata uusia esteitä, jos vapaakauppaa aletaan rajoittaa. Näin ollen GATTin Uruguay'n kierroksen onnistuminen olisi Suomen edun mukaista.

2.2 Teknologian leviäminen muuttaa kansainvälistä työnjakoa

Taloudellisen muutoksen voimat

Keskeiset taloudellisen muutoksen taustavoimat ovat tekninen kehitys ja kilpailu. Tekninen kehitys tekee muutoksen mahdolliseksi ja kilpailu turvaa sen, että muutos toteutuu. Nämä voimat määrittävät pitkälti sen, mitä tuotetaan, missä tuotetaan, millaista työpanosta tuotannossa tarvitaan ja mikä on tuotteen myyntihinta.

Laaja massatuotanto käynnistyi Euroopassa. Yhdysvallat oli kuitenkin jo toisen maailmansodan jälkeen selvästi muuta maailmaa edellä tämän teknologian kehittämisessä ja soveltamisessa. Vuosina 1950 - 1973 Japani ja Länsi-Eurooppa kuroivat kiinni Yhdysvaltojen teknistä etumatkaa. Samalla maailmankauppa ja erityisesti teollisuustuotteiden kauppa kasvoivat nopeasti. Maailman kokonaistuotanto kolminkertaistui vuosina 1950 - 1973 ja teollisuustuotteiden ulkomaankauppa kymmenkertaistui.

Parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana teknologinen muutos on kiihtynyt. Informaatioteknologia on luonut kokonaan uusia tuoteryhmiä, johtanut uusiin tuotantoprosesseihin, pannut liikkeelle perusteellisia muutoksia työn organisoinnissa ja kattanut likipitään kaikki talouden sektorit. Muutoksen taustalla olevan perusteknologian, mikroelektroniikan, suhteellinen hinta on laskenut nopeasti.

Laajasti talouksiin vaikuttavien uusien teknologioiden käyttöönoton rinnalla kansainvälistyminen syveni monikansallisten yritysten toiminnan voimistumisen takia ja markkinarakenteet muuttuivat lyhyessä ajassa etenkin Japanin ja muiden Kaakkois-Aasian maiden luoman kilpailun myötä.

Teknisen osaamisen hajautuminen on osaltaan jouduttanut kolmen voimakkuksen syntymistä Pohjois-Amerikan, Länsi-Euroopan ja Japanin ympärille. Nämä keskuksat ovat alkaneet kilpailla keskenään, mikä erityisesti Euroopassa aikaansai aluksi suojautumisen uhkaavaa kilpailua vastaan. Laajaa teknologista muutosta ei ole helppo omaksua edes joustavimmissa talouksissa, koska osaaminen, organisaatiomuodot ja johtamisstrategiat sopeutuvat muutokseen hitaasti.

Teknisen kehityksen ohjauksesta ja siihen sopeutumisesta on tullut vaikea ongelma. Väitetään, että ilmiöiden monitahoisuuden ja epävarmuuden takia markkinoiden "testaus" on ainoa realistinen lähestymistapa. Vain yrityksen ja erehdyksen kautta päätöksentekijät oppivat käyttämään hyväksi uuden

teknologian mahdollisuuksia. Toisaalta nähdään tarpeelliseksi, että julkinen valta voisi helpottaa tai nopeuttaa tätä prosessia selkiinnyttämällä informaatiota siitä suunnasta, mihin teknologia ja talous todennäköisesti liikkuvat.

Kansantalouksien, toimialojen ja yritysten väliset suhteelliset edut ja siten tuotannon sijoittuminen muuttuvat jatkuvasti. Tätä prosessia on helpotettu erilaisilla alueellisilla kauppajärjestelyillä. Myös rahoitusmarkkinoiden liberalisointi 1980-luvulla lisäsi voimakkaasti ulkomaisia suoria sijoituksia. Teknologia on lisännyt tuotannon sijoittumisvaihtoehtoja parantamalla mahdollisuuksia valvoa kaukanakin sijaitsevaa tuotantoa reaaliaikaisen kommunikaatio- ja informaatiojärjestelmän avulla sekä alentamalla kuljetusten suhteellisia hintoja.

Rikkaista teollisuusmaista on työntensiivistä teollista tuotantoa siirtynyt alhaisten työvoimakustannusten alueille. Tämä on saanut aikaan voimakkaan teollisuustuotteiden viennin näiltä alueilta USA:han ja Eurooppaan. Välitön seuraus tästä on tuotteiden hinta-laatusuhteen paraneminen rikkaiden maiden kuluttajille. Toisaalta heikommin koulutetun työvoiman työttömyys on noussut OECD-maissa voimakkaasti matalan kustannustason maiden kilpailun takia ja tilanne on koko ajan kiristymässä.

Uudet tekniikat vahvistavat monikansallisten yritysten asemaa. Teknologia ei ole niinkään maasidonnaista vaan yritysten sisäistä. Patenttioikeuksista, lisensseistä ja muista tekijänoikeuksista on tullut entistä merkittävämpi kilpailutekijä. Joustavan tuotantotekniikan periaatteiden mukaisesti monikansalliset yritykset jakavat tuotantoaan monille osatoimittajille, joista kukin vastaa jonkin lopputuotteeseen liitettävän osan valmistuksesta. Tällainen yrityksen sisäinen kauppa muodostaa arviolta noin 30 prosenttia kaikesta ulkomaankaupasta Yhdysvalloissa, Japanissa ja Englannissa. Uusi tietotekniikka mahdollistaa yhä nopeamman reagoinnin kysynnän muutoksiin. Tuotanto ja teolliset organisaatiot muuttuvat perusteellisesti joustavan tuotantomallin suuntaan. Yrityksen, osatoimittajien ja asiakkaiden väliset yhteydet ja tuotantoverkostot laajenevat.

Supistuuko vai laajeneeko teknologinen kuilu eri maiden välillä?

Teknologisen kuilun leveyteen eri maiden välillä vaikuttaa keskeisesti neljä tekijää: saman teknologian soveltuvuus eri maiden oloihin, tiedolliset ja taidolliset edellytykset ottaa vastaan uutta teknologiaa, tiedon leviäminen uudesta teknologiasta sekä teknologiaa hallussaan pitävien kyky ja halu estää teknologian leviäminen.

Tuotanto-olosuhteiden tasoittumisen mielessä uuden teknologian leviämisedellytykset ovat parantuneet. Joukkotuotantoteknologian kärkimaa Yhdysvallat poikkesi vielä tämän vuosisadan alkupuoliskolla ratkaisevasti Euroopasta ja muusta maailmasta (Nelson - Wright, 1992). Kun korkeat tullimuurit eristivät maailman maita toisistaan, vain Yhdysvaltojen markkinat olivat riittävän suuret todella laajalle massatuotannolle. Yhdysvallat oli myös poikkeuksellisen edullisessa asemassa runsaiden kotimaisten luonnonvarojensa ja erityisesti öljyvarojensa vuoksi. Euroopassa lyhyemmät sarjat edellyttivät säästeliäämpää raaka-aineiden käyttöä mutta sallivat alhaisemman

palkkatason takia runsaamman työvoiman käytön kuin Yhdysvalloissa. Tämä johti erilaiseen teknologiaan ja tuotannon organisointiin.

Tullien ja muiden kaupan esteiden aleneminen on laajentamassa koko maailmaa yhtenäiseksi markkina-alueeksi. Yhdysvalloista on tullut raaka-aineiden merkittävä tuoja, joten myös tässä suhteessa tuotantoedellytykset ovat samanlaistuneet. Myös palkkaerot Eurooppaan nähden ovat tasoittuneet.

Yhdysvaltojen ja muun maailman tuotantoedellytykset ovat tasoittuneet myös muissa suhteissa. Toisen maailmansodan jälkeen Yhdysvallat on panostanut voimakkaasti sotilasteknologian kehittämiseen. Kylmän sodan loppuminen vähentänee sotilaallisten sovellutusten roolia teknologian kehittämisessä. Myös uuden tekniikan joustava luonne on yhdenmukaistanut tuotantoedellytyksiä. Tuotanto pitkinä sarjoina ei enää, eikä varsinkaan tulevaisuudessa, omaa samanlaista suhteellista etua kuin aikana ennen uutta tietotekniikkaa.

Yhdysvalloilla oli toisen maailmansodan jälkeen muita maita paremmat edellytykset omaksua uutta vaativaa teknologiaa, jonka omaksumisen kannalta oli merkitystä sillä, että Yhdysvalloissa yliopisto-opetusta saavien osuus ikäluokasta oli kaksi kertaa niin suuri kuin Euroopassa. Kun amerikkalaiset opiskelijat hakeutuivat 1800-luvun lopulla hakemaan lisäoppia Euroopan yliopistoista, on virta toisen maailmansodan jälkeen suuntautunut Yhdysvaltoihin.

Amerikkalaiset yritykset oivalsivat jo varsin varhain koulutetun johdon merkityksen. Yhteistyössä yliopistojen kanssa järjestettiin insinöörien koulutusohjelmia, joissa oppilaiden aika jakautui yliopistossa pidettyjen kurssien ja yrityksessä pidettyjen luentojen kesken (Nelson - Wright, 1992). Yhdysvalloilla oli lisäksi selvä aloittajan etu, kun teknologinen osaaminen oli vuosisadan alkupuolella vielä paljolti käytännön kokemukseen perustuvaa. Tällainen etu oli tosin myös Englannilla, Saksalla ja Ruotsilla.

Länsi-Euroopan maissa on viime vuosikymmeninä oivallettu koulutuksen sekä tutkimuksen ja kehittämistyön keskeisyys tuotannon kannalta. Saksassa, Englannissa ja Ranskassa tutkimusmenojen osuus kansantuotteesta on samaa luokkaa kuin Yhdysvalloissa. Tämä on kaventanut teknologista kuilua Yhdysvaltojen ja Euroopan välillä.

Ne entiset kehitysmaat, jotka ovat nopeasti nousseet korkean teknologian keskeisiksi soveltajiksi maailmassa, ovat painottaneet tutkimuksen, tuotekehittelyn ja varsinkin koulutuksen merkitystä. Erityisen suurta panostus koulutukseen on ollut Kauko-Idän nopeasti kasvaneissa talouksissa kuten Japanissa, Singaporessa ja Etelä-Koreassa. Esimerkiksi Etelä-Koreassa lukutaitoisia oli vuonna 1953 vain viidennes väestöstä, mutta vuonna 1987 jo 99 prosenttia. Korkeakoulua käyneiden osuus nuorisoiäluokasta kasvoi 3 prosentista 26 prosenttiin. Korkean asteen luonnontieteellistä koulutusta saaneiden määrä maassa kasvoi samana aikana lähes satakertaiseksi (Freeman, 1992).

Samaan aikaan kun uudet teollistuneet maat ovat ponnistelleet osaamistasonsa nostamiseksi, koulutukseen perustuvat kyvyt vastaanottaa uutta

osaamista ovat jopa taantuneet monissa kehitysmaissa ja entisissä sosialistimaissa. Kyyvyissä omaksua uutta teknologiaa ei siis ole tapahtunut yhtä selvää tasoittumista kuin tuotanto-olosuhteissa.

Perustutkimuksen ja tieteen merkitys tuotantovoimana on lisääntynyt. Korkean teknologian sovellutuksissa viive perustutkimuksessa tehdystä oivalluksesta tuotteeksi on lyhentynyt. Tieteen pelisääntöihin on vuosisatojen ajan kuulunut tiedon vapaa kansainvälinen levittäminen. Perustutkimuksessa syntynyt tieto leviää nykyisin varsin vakiintuneiden väylien kautta. Missä tahansa maailmassa on mahdollista seurata johtavista tieteellisistä aikakauskirjoista tieteen eturintaman kehitystä.

Tieteen muuttuminen taloudellisesti hyödylliseksi on toisaalta merkinnyt voimakkaiden paineiden kasaantumista perinteistä julkisuusperiaatetta vastaan. Nykyisin patentoidaan monet sellaiset oivallukset, jotka aikaisemmin olisi ilman muuta tulkittu perustutkimuksen ja vapaan tiedonvälityksen piiriin kuuluviksi. Esimerkiksi 1980-luvun ehkä merkittävin edistysaskel uudessa biotekniikassa, polymeraasiketjureaktio, patentoitiin. Patentin saanut yritys jopa kieltäytyi aluksi myöntämästä lisenssiä sen käyttöön.

Tuottajien kyky rajoittaa kehittämiensä tai valmistamiensa tuotteiden jäljittelyä riippuu tuotantoedellytyksien erikoispiirteistä, kilpailijoiden teknologian omaksumiskyvyistä ja tiedon leviämisestä. Näiden ohella se riippuu mahdollisuuksista asettaa ja valvoa säädöksiin perustuvia esteitä kuten patenteja ja teknologian vientirajoituksia. Esimerkiksi uuden tietoteknisen osaamisen leviämistä pyrittiin rajoittamaan 1980-luvun alussa Yhdysvalloissa vientikielloin vedoten teknologisen etumatkan keskeisyyteen kylmän sodan kannalta. Toisaalta tietoteknisen ja muunkin teollisen tuotannon nopea edistys Kauko-Idän maissa on perustunut olennaisesti patenteista piittaamattomaan jäljittelyyn (Freemantle, 1986).

Suosiiko teknologian kehitys blokklutumista vai yhteistyön maailmaa?

Yhdysvallat voitti kylmän sodan paljolti teknisen kehittyneisyytensä ansiosta. Erityisesti Persianlahden sota osoitti, että teknisesti kehittyneimmät maat ovat ylivoimaisia muihin nähden paitsi taloudessa myös voimapolitiikassa. Maailman kolme teknistaloudellista keskusta, USA, Länsi-Eurooppa ja Japani, ovat ainakin 10 - 20 vuoden tähtäyksellä myös taloudellisen kehityksen moottoreita.

Tuotantoedellytyksissä on tapahtunut ilmeistä tasoittumista Yhdysvaltojen ja muiden kehittyneiden teollisuusmaiden kesken. Toisaalta on yhä tärkeämmäksi nousevia teknologian aloja, joissa paikalliset olosuhteet vaikuttavat ratkaisevasti parhaan teknologian valintaan. Näitä ovat esimerkiksi suoran aurinkoenergian hyödyntäminen ja uuden biotekniikan soveltaminen. Ei ole mielekäästä käyttää samanlaisia aurinkoenergian keruuteknologioita Saharan autiomaassa ja Suomessa. Kasvilajit, joita kannattaa kehittää uudella biotekniikalla, poikkeavat olennaisesti maapallon eri osissa.

Teknologian kehityksen tulevaisuuden kannalta keskeinen arvovalinta voidaan nähdä uusfordismin ja jälkifordismin välillä. Edellinen arvosuuntaus

jatkaa perinteisiä teollisen yhteiskunnan arvoja korostaen kilpailua, erikoistumiseen perustuvaa taloudellista kasvua, yhtenäiskulttuuria ja keskitettyä kontrollia yhdistyneenä hajautettuihin toimintayksiköihin. Jälkifordismissa sen sijaan korostetaan rationaalista päätöksentekoa, kestävästä kehitystä, monikulttuurisuutta ja päätöksenteon hajauttamista "litistettyihin" organisaatioihin (Roobeek, 1992).

Uuden teknologian vastaanottokyky ei niinkään perustu yksittäisten ihmisten kykyihin kuin heidän muodostamiinsa tutkija-, kehittäjä- ja soveltajayhteisöihin. Tällaiset yhteisöt saattavat olla kansainvälisiä, mutta ne voivat myös olla kansallisia tai tietyn alueen käsittäviä. Esimerkki menestyksellisestä mutta varsin sulkeutuneesta kehittäjäyhteisöstä ovat olleet Japanin kauppaja- ja teollisuusministeriön ympärille ryhmittyneet yritykset ja korkeakoulut. Kehittäjäyhteisöissä saattaa olla vallalla sellaisia kansalliseen kulttuuriin perustuvia tapoja, joiden omaksuminen voi olla vaikeaa ulkopuolisille.

Monissa tulevaisuuden kehitysarvioissa kiistat tietoon liittyvästä omistusoikeudesta on nostettu keskeisiksi ristiriidoiksi ensi vuosituhaten alussa (mm. Gaudin, 1990; Toffler 1991). Varsinkin suurilla monikansallisilla yrityksillä on merkittäviä etuja valvottavinaan tässä suhteessa. Ne saattavat hakea tukea vaatimuksilleen kotimaansa hallituksilta tai muodostaa keskinäisiä blokkeja. On hyvin mahdollista, että tällaiset kiistat edistävät maailman blokkiutumista.

Teknologinen kehitys ei tapahdu yhteiskuntapoliittisista päätöksistä riippumatta. Siihen vaikuttaa esimerkiksi se, kuinka paljon julkisia varoja suunnataan uuden tieto-, viestintä-, energia- ja biotekniikan vaatiman infrastruktuurin rakentamiseen. Tällainen perusrakenne nopeuttaisi uudenlaisten energiaa ja muita luonnonvaroja säästeliäästi käyttävien tuotantotapojen, kommunikaation muotojen ja liikkumismuotojen yleistymistä (Freeman, 1992).

Kolminapaisen maailmantalouden napojen väliset erot ovat tasoittuneet. Uudet kasvukehitykseen mukaan tulevat maat integroituvat kansainväliseen talouteen teknologian leviämisen ja uusien sovellutusten käyttöönoton välityksellä. Uudet maat kiinnittyvät suorien sijoitusten ja kauppavirtojen suuntautumisen kautta yleensä johonkin kolminapaisen maailmantalouden pääalueeseen.

Pitkällä aikavälillä perusteknologia on yhteistä, kaikki rajat ylittävää. Esimerkkeinä mainittakoon höyrykone tai uusi tietotekniikka. Teknologisen kehityksen valtavirta pakottaa pitkällä aikavälillä maat jonkinasteiseen vapaakauppaan. Eri maiden menestykselle on ratkaisevaa, miten pystytään soveltamaan uutta tekniikkaa uusina tuotantoteknisiä ratkaisuin ja uusina tuotteina.

Teknologinen kilpailu voi johtaa 5 - 10 vuoden tähtäyksellä jonkinlaiseen teknologisten sovellutusten säätelyn kautta tapahtuvaan protektionismiin. Pitemmällä aikavälillä vahvat soveltajat ovat kuitenkin aina murtautuneet blokkirajojen yli. Esimerkkeinä teknologisesta protektionismista ovat EY:n yhteiset ohjelmat, sotilasteknologian ja tietojenkäsittelytekniikan vientirajoitukset jne. EY:n, USA:n ja Japanin välillä vallitsee myös kilpajuoksua omien

yleisten systeemien ja standardien aikaan saamiseksi. Esimerkkeinä tästä ovat matkapuhelinverkostot, uuden sukupolven tietokoneet ja televisiotekniikkaan liittyvät sovellutukset.

Tärkeä kysymys tulevaisuudessa on, missä määrin yritykset toimivat yli blokkirajojen. Suuret monikansalliset yritykset eivät kunnioita valtiollisia rajoja, vaan ne ulottavat toimintansa maailmanlaajuisesti. Koska monikansallisten yritysten verkosto ei ole yhteneväinen valtioiden muodostaman alueellisen järjestelmän kanssa, valtioiden perinteinen säätelyvoima kansallisella tasolla heikkenee.

2.3 Blokkirajat haittaavat monikansallisten yritysten toimintaa

Monikansallisten, maailmanlaajuisesti toimivien yritysten määrä on kasvanut informaatioteknologian kehityksen ja suorien sijoitusten myötä voimakkaasti. Useilla monikansallisilla on tytäryhtiöitä kaikissa johtavissa talousryhmittymissä. Amerikkalaisilla yrityksillä on tytäryhtiöitä Euroopassa ja Kaakkois-Aasiassa. Vastaavasti japanilaiset yritykset ovat sijoittuneet Eurooppaan ja USA:n markkinoille. Eurooppalaiset suuryritykset ovat toistaiseksi vähemässä määrin sijoittuneet Aasian kasvaville markkinoille tai USA:han. Näin yritykset pääsevät tullimuurien sisälle ja ostokykyisten markkinoiden ääreen.

Merkittävä kehityssuunta monikansallisten yritysten toiminnassa on ollut teknologisen kehityksen mahdollistama tuotannollisen toiminnan hajautuminen yrityksen sisällä. Samalla kehittyneissä teollisuusmaissa välituotteiden, eli kulutus- ja investointitavaroiden valmistuksessa tarvittavien tuotteiden, osuus teollisuustuotteiden kokonaistuonnista on tullut yhä keskeisemmäksi. Osuus on viime vuosina ollut noin 50 prosenttia Englannissa, Yhdysvalloissa ja Saksassa, 60 prosenttia Ranskassa ja 70 prosenttia Japanissa. Ulkomailta tuotujen välituotteiden osuus suhteessa kotimaasta hankittuihin välituotteisiin on jatkuvasti kasvanut kaikissa mainituissa maissa (OECD, 1992i). Monikansalliset yritykset vaikuttavat merkittävästi talousryhmittymien väliseen kauppaan tuomalla välituotteita myös tullirajojen yli.

Välituotteiden kauppa kertoo yritysten välisestä läheisestä riippuvaisuudesta, koska välituotteita tarvitaan jatkuvasti tuotannon pysymiseksi käynnissä. Riippuvaisuus on erityisen suuri silloin, kun välituotteella on käyttöä vain sille valmistajalle, jota varten se on räätälöity. Näin on usein laita varsinkin korkean teknologian välituotteiden tapauksessa.

Teollisuuden välituotteiden maailmankauppa voidaan jakaa kahteen selvästi toisistaan poikkeavaan ryhmään:

- suurta tutkimus- ja kehitystyöpanosta edellyttäviin välituotteisiin kuten tietokoneen osiin, instrumentteihin, viestintävälineisiin, lentokoneen osiin, erikoiskemikaaleihin ja lääkevalmisteisiin, joissa työvoiman osaaminen ja myös palkkataso ovat korkeat.
- massatuotteisiin kuten metalleihin, öljytuotteisiin, auton osiin ja tekstiilituotteisiin, joissa halvan työvoiman saatavuus on ratkaiseva.

Suuret teollisuusmaat poikkeavat toisistaan niiden tuoteryhmien osalta, joissa ulkomaisten välituotteiden osuus on erityisen korkea. Ranska ja Yhdysvallat ovat suhteellisesti riippuvaisimpia instrumenttien, tietokoneiden osien ja viestintävälineiden tuonnista. Englanti, Saksa ja Japani ovat tietokoneiden osien ohella riippuvaisia ulkomaisista lentokoneiden osista. Japanissa tuonnin osuus tietokoneiden osien välituotekäytöstä on tosin vain viidennes, kun vastaava osuus Saksassa on yli puolet.

Massatuotteista ei-ferrometallien, öljyalosteiden ja tekstiilien välituote-tuonti on merkittävää Ranskassa, Saksassa ja Englannissa. Myös Japanissa samat tuoteryhmät ovat suhteellisesti merkittävimpiä. Yhdysvallat on suhteellisesti riippuvaisin autojen ja laivojen osien sekä seosmetallien tuonnista.

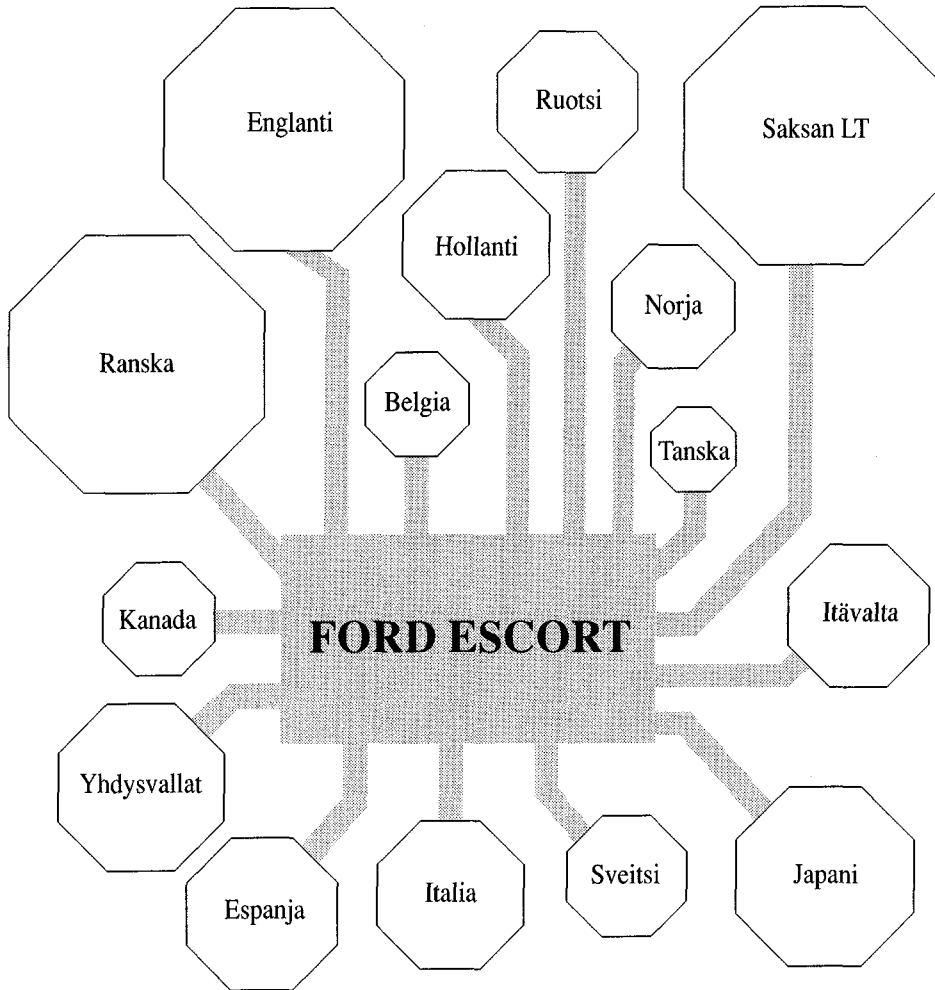
Monikansallisen suuryhtiön teollisuustuotteen kuten auton tai lentokoneen valmistus voi nykyisin merkitä jopa satojen eri maissa toimivien yhtiöiden kiinteää yhteistyötä. Kuviossa 2.2 on esitetty esimerkki välituotteiden hankintaan perustuvasta verkostosta.

Euroopassa kootun Ford Escortin osista vain hyvin pieni osa oli peräisin yhtiön kotimaasta eli Yhdysvalloista. Onko monikansallisen yhtiön kotimaalla merkitystä? Uusien tuotteiden ja tuotantomenetelmien kehittämissä paikkana kotimaa on yleensä etusijalla. Vaativien toimintojen keskittämisessä on havaittu ero yhdysvaltalaisien ja japanilaisten monikansallisten yritysten välillä. Yhdysvaltalaiset monikansalliset yritykset ovat perinteisesti sallineet ulkomaisille tytäryhtiöilleen varsin suuren vapauden tuotekehittelyssä ja alihankintojen suuntaamisessa. Japanilaiset yritykset ovat sen sijaan suosineet kansainvälisesti keskitettyä johtamista. Eräänlaisena synteisinä näistä johtamismalleista on viime aikoina yleistynyt regionalistinen malli, missä toimintoja on keskitetty alueellisesti esimerkiksi Euroopan puitteissa, mutta alueellisten yksikköjen on sallittu toimia varsin itsenäisesti (Morrison - Roth, 1992).

Ulkomaisten tuotannon takia on maiden kauppamenestysten arviointi entistä vaikeampaa. Perinteiset kilpailukyvyyn mitat, kuten viennin markkinaosuudet ja kauppataase eivät kuvaa välttämättä maan reaalista kilpailukykyä. Esimerkiksi yhdysvaltalaisien yritysten tytäryhtiöiden ulkomainen myynti oli 1980-luvun lopulla nelinkertainen maan vientiin verrattuna. Japanilaisten tytäryhtiöiden myynti ulkomailla oli 2,5-kertainen ja Saksan puolitoistakertainen vientiin verrattuna (UN, 1992c).

Tuotannon kansainvälistyminen on muuttanut kansainvälisen kaupan rakennetta siten, että jo neljännes maailmankaupasta on yritysten sisäistä kauppaa maiden rajojen yli (UN, 1992c). Sisäisen kaupan kasvu on heikentämässä perinteisten kauppapoliittisten keinojen kuten valuuttakurssimuutosten tai tullien käytön mielekkyyttä. Kansallisen talouspolitiikan käytön tehokkuus viennin kasvattamiseksi tai tuonnin supistamiseksi on vähentynyt, koska monikansalliset yritykset voivat tuotannon hajauttamisella neutraloida politiikkamuutoksia. Myös veropolitiikan mahdollisuudet vähenevät, sillä kansainvälistyneet yritykset voivat ainakin jossain määrin sopeuttaa tulosta konsernin sisällä maiden välillä siten, että kokonaisverorasitus minimoituu.

Kun kansainväliset kytkennät ovat tulleet yhä monimutkaisemmiksi, kauppapolitiikan vaikutukset kotimaan politiikkaan ja päinvastoin ovat entistä vaikeammin erotettavissa. Kilpailu-, ympäristönsuojelu- ja hyvinvointipolitiikka ei ole enää pelkästään kotimaan sisäisistä tekijöistä riippuvaa politiikkaa.



Kuvio 2.2. Euroopassa kootun Ford Escort -auton komponenttien bankinta

Lähde: Dicken, 1987.

Monikansalliset yritykset voivat toimia kehityksen liikkeellelähtövaiheessa olevissa maissa tärkeässä roolissa teknologian välittäjinä. Jotta "catch up" - prosessi käynnistyisi, vastaanottajamaalla tulee olla riittävä koulutus- ja osaamistaso. Korkea kansallinen säästämisaste, yhteiskunnallinen ja taloudellinen vakaus sekä vientisuuntautunut kehittämisstrategia tukevat myös nopeaa teknologisen tason kohottamista. Muussa tapauksessa isäntämaan

hyöty monikansallisten yritysten toiminnasta voi jäädä vähäiseksi ja tilapäiseksi.

Monikansallisten yritysten kasvava rooli ja toiminta voi ehkäistä kiinteästi linnoittautuneiden talousalueiden syntymisen tai estää niiden sisäisen integraation syvenemisen. Ensiksikin yritykset voivat taloudellisella voimallaan vaikuttaa maiden hallitukseen USA:ssa, Japanissa ja Euroopassa siten, ettei kauppasotia synny ainakaan siinä laajuudessa, että ne heikentävät merkittävästi yritysten pitkän ajan strategisia asemia. Toiseksi, toimintojen hajauttamisen synnyttämä yritysten sisäinen kauppa on vienyt tehoa talousryhmittymien politiikkatoimenpiteiltä. Poliittikan tehottomuus on omiaan johtamaan multilateralismin voimistumiseen kansainvälisessä kaupassa. Kolmanneksi, monikansallisten yritysten sisäinen teknologian siirto tasaa kehityseroja.

Monikansallisen tuotannon taustalla olevat tekijät luokitellaan yleensä yritysکوhtaisiin tekijöihin, maakohtaisiin sijaintitekijöihin ja tekijöihin, jotka aiheuttavat esteitä tavara-kaupalle. Yhteistä monikansallisille yrityksille on se, että yritysکوhtaiset erityisedut suhteessa muihin samalla toimialalla toimiviin yhtiöihin mahdollistavat niiden kasvun kansallisten rajojen ulkopuolelle. Monikansallisten yritysten kilpailukyky ei siten ole riippuvainen enää maiden suhteellisista kilpailueduista. Maakohtaiset tekijät kuten kaupan esteet, markkinoiden koko ja tuotantokustannusten erot vaikuttavat silti tuotannon suuntautumiseen.

Suorat sijoitukset maiden välillä kasvavat yhä

Nopeasti kasvava maailmantalous, ripeä teknologinen kehitys sekä pääomien, tavaroiden ja ihmisten suhteellisen vapaa kansainvälinen liikkuvuus ovat vauhdittaneet investointeja yli kansallisten rajojen (Dunning, 1991). Ulkomaaisia investointeja tehtiin runsaasti kolmen vuosikymmenen ajan ennen ensimmäistä maailmansotaa sekä 25 vuoden ajan toisen maailmansodan jälkeen. Kolmas investointiaalto alkoi 1980-luvun puolivälissä. Vuosina 1985 - 1990 suorien sijoitusten kasvu oli yli nelinkertainen tuotannon kasvuun verrattuna ja yli kaksinkertainen kotimaisten investointien kasvuun nähden (UN, 1992c).

Ulkomaisten sijoitusten voimakkaaseen kasvuun viime vuosina on vaikuttanut myös suunnitelma integraation syventämisestä EY-alueella. Tällä on ollut vaikutuksia sekä EY-alueen sisäisiin pääomavirtoihin että ulkopuolisten alueiden investointiaktiivisuuteen.

Sijoitusten valtavirratt keskittyivät vuosikymmenen loppua kohti entistä selvemmin EY-alueen sisälle sekä EY:n, Pohjois-Amerikan ja Japanin välille. Muiden alueiden suhteellinen merkitys väheni selvästi (Taulukko 2.1). Euroopan sisäisiä sijoitusvirtoja selitetäänkin strategisilla tekijöillä, eli yritysten tavoitteena on ollut kilpailun koventuessa laajentaa markkinaosuuksia yritysostoilla. Selvästi on havaittavissa myös se, että sijoitusvirrat ovat kasvaneet voimakkaasti EY-alueiden köyhimpiin maihin kuten Portugaliin ja Espanjaan sen jälkeen, kun ne liittyivät yhteisön jäseniksi. Japanin suorilla sijoituksilla EY-alueelle on selitetty myös puolustusreaktiona EY:n sen viennille asettamille rajoituksille (OECD/EO; OECD, 1992e).

Sijoittajamaa	Kohdealue					
	EY		USA		MUUT	
	1982-84	1988-89	1982-84	1988-89	1982-84	1988-89
Saksa	31	50	32	32	37	18
Ranska	28	64	50	23	22	13
Italia	36	54	14	10	50	36
Iso-Britannia	17	25	59	48	24	27
USA	60	49			40	51
Japani	12	21	33	51	55	28

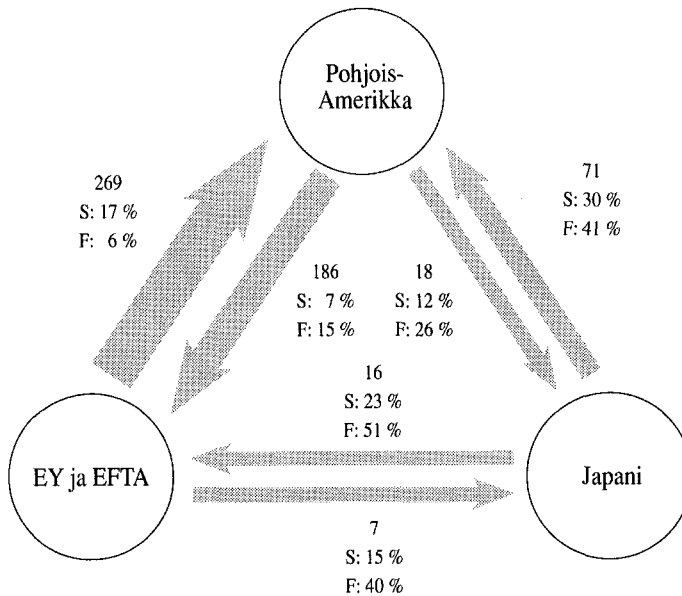
Taulukko 2.1. Eräiden maiden sijoituskannan jakauma kohdealueittain, %

Sijoitukset suuntautuvat kasvavassa määrin palveluihin. Tähän ovat syynä palvelusten kasvava osuus kulutuksesta, teollisuustuotteiden lisääntyvä palveluintensiivisyys sekä kansainvälisten markkinoiden liberalisoiminen. Samaan aikaan telekommunikaation tekninen kehitys tarjoaa uusia mahdollisuuksia. Erityisen selvästi tämä näkyy rahoitustoiminnan kansainvälistymisenä. Vuonna 1990 suurimpien maiden ulkomaisista suorista sijoituksista selvästi yli puolet suuntautui palvelutoimialoille (UN, 1992c).

Monikansalliset yritykset ovat kaataneet blokkirajoja. Niiden rooli markkina-alueiden rajojen alentamisessa näkyy oheisesta kuvioista (Kuvio 2.3). Päämarkkina-alueista sijoitustoiminta on ollut vilkkainta Pohjois-Amerikan ja Euroopan talousalueen välillä. Tärkeimmät teollisuusmaat ovat suorien sijoitusten avulla integroituneet maailmanlaajuisesti, jolloin ne eivät ole samassa määrin riippuvaisia protektionistisista pyrkimyksistä.

Kansainvälinen kilpailu maailman teknologia- ja rahoitusresursseista sekä inhimillisestä pääomasta kiristyy 1990-luvulla. Yleisesti investointivirtojen suunnat kuitenkin noudattavat kansainvälisen tavara- ja palvelukaupan kehitystä. Suuria investoijia ovat manner-Euroopan suuret maat, Japani sekä Kauko-Idän ensimmäisen polven 'tiikerit' kuten Etelä-Korea, Hongkong, Taiwan ja Singapore. Viimeksi mainittujen kiinnostus suuntautunee erityisesti lähialueille kuten Kiinaan. Itä-Euroopan maat tuskin kykenevät houkuttelemaan merkittäviä määriä ulkomaisia investointeja vielä 1990-luvun puoliväliin mennessä. Niiden vastaanottokyky voi kuitenkin nopeasti kohentua ja sijoitukset Länsi-Euroopasta sinne kasvavat. Länsi-Eurooppa voi puolestaan houkutella edelleen erityisesti japanilaisia ja amerikkalaisia suorita sijoituksia. Amerikan mantereella USA:n, Kanadan ja Meksikon muodostama vapaa-kauppa-alue on omiaan lisäämään tämän alueen sisäisiä investointivirtoja (Dunning, 1991).

Euroopan maiden väliset samoin kuin Eurooppaan muualta suuntautuvat investointivirrat vaikuttavat entistä enemmän eri maiden kehitykseen. Jos Suomi jää syrjään näistä virroista, se voi jäädä jälkeen myös teknologisesta kehityksestä ja tuotantorakenteen uudistumisesta.



Kuvio 2.3. Alueiden väliset suorat sijoitukset vuonna 1989, mrd US dollaria, sekä sijoitusvarantojen (S) vuosikasvu 1980 - 1989 ja sijoitusvirtojen (F) vuosikasvu 1985 - 1990, %

Lähde: UN, 1992b.

2.4 Ympäristöongelmat vaativat kansainvälisiä ratkaisuja

Aloitetaanko ympäristönsuojelu aina illan myöhään?

Ympäristöongelmien maailmanlaajuinen luonne sekä kansainvälisen talouden ja ympäristönsuojelun väliset kytkennät on tiedostettu kauan. Kasvihuooneilmiö ja hiilidioksidipäästöt mainittiin jo 1960-luvulla mahdollisena tulevaisuuden ympäristöongelmana (Ayres - Kneese, 1969).

Läntisissä teollisuusmaissa ensimmäiset laajemmat ympäristöpoliittiset toimenpiteet ajoittuivat 1960- ja 1970-lukujen vaihteeseen, jolloin OECD-maiden keskimääräinen tulotaso oli noin 15 000 dollaria henkeä kohti. Kehitysmaiden tulotaso on nyt paljon alhaisempi. Tämän mittapuun mukaan kehitysmailla tuskin on varaa ympäristönsuojelutoimenpiteiden laajaan käynnistämiseen, mikäli maat vastaisivat kaikista kustannuksista itse. Tällä hetkellä teollisuusmaat käyttävät 1 - 2 prosenttia kansantuotteesta ympäristönsuojeluun.

On kuitenkin useita syitä olettaa, ettei tehokkaan ympäristönsuojelun aloittaminen kehitysmaissa välttämättä edellytä samanlaista tulotasoa kuin teollisuusmaissa. Kehitysmaiden ympäristöongelmat ovat matalasta tuotannon tasosta huolimatta vakavampia kuin olivat teollisuusmaiden ympäristöongelmat vastaavalla kehitystasolla. Ilman ympäristönsuojelutoimenpiteitä useissa maissa teollistuminen ja elintason kohottaminen on mahdotonta. Toiseksi, useilla aloilla ympäristöteknologia on kiinteä osa yleistä tuotantoteknologiaa, jolloin se liittyy erottamattomasti muuhun investointitoimintaan. Näin investoinnit kohentavat usein ympäristön laatua automaattisesti.

Kasvun rajat 20 vuotta myöhemmin

Kohua herättäneestä Rooman klubin ensimmäisestä raportista (Meadows ym., 1972) on kulunut 20 vuotta. Raportissa laskettiin maailmanmallin avulla, mitä maapallolle tapahtuu luonnonvarojen ehtymisen ja saastumisen seurauksena, jos väestönkasvu ja taloudellinen kasvu jatkuisivat eksponentiaalisesti kuten aikaisempina vuosikymmeninä tapahtui.

Rooman klubin raporttiin reagoitiin myös taloustieteilijöiden keskuudessa. Heidän mukaansa Rooman klubin maailmanmalli on väärä, koska se ei ota huomioon talouden ja teknisen kehityksen välistä suhdetta. Taloustieteilijöiden argumentti oli, että raaka-aineiden tai energian lisääntynyt niukkuus välittyy markkinataloudessa hintojen nousuna ja johtaa tekniseen kehitykseen, mikä lisää taloudellisesti hyödynnettäviä varantoja.

Uudessa raportissaan (Meadows ym., 1992) Rooman klubi on pyrkinyt määrittelemään kestävän kehityksen ehdot mallinsa näkökulmasta. Kestävä tila luonnonvarojen käytön ja saastumisen suhteen saavutetaan, kun

- 1) Maapallon väestön määrä vakiintuu
- 2) Materiaalinen tuotanto asukasta kohti vakiintuu
- 3) Kehitetään huomattavasti nykyistä parempi tekniikka, joka sekä säästää luonnonvaroja että vähentää saastumista.

Jokainen näistä kolmesta tekijästä on välttämätön, jotta kestävä tila saavutettaisiin. Huolimatta väestömäärän ja kokonaistuotannon vakiintumisesta niiden aiheuttama kokonaiskuormitus kasvaa liian suureksi, ellei tekniikkaa kehitetä huomattavasti energiaa ja raaka-aineita säästävämmäksi ja vähemmän ympäristöä pilaavaksi.

Näiden kolmen muutoskohdan yhtäaikaista toteuttamista Rooman klubi kutsuu kolmanneksi vallankumoukseksi, eli kestävyuden toteuttaminen on maatalous- ja teolliseen vallankumoukseen verrattavissa oleva yhteiskunnallinen muutos.

Ekonomistit ja Rooman klubi tarkkailevat periaatteessa samaa maapallosysteemiä. Heidän johtopäätöksensä sen tulevasta tilasta poikkeavat kuitenkin merkittävästi toisistaan (Nordhaus, 1992). Ekonomistien mukaan kasvurajat eivät tule vastaan lähimpien sadan vuoden kuluessa kuten Rooman klubi esittää. Osaselitys mielipide-eroille on siinä, että ekonomistit ja klubilaiset puhuvat eri asioista:

Aikahorisontti: Ekonomistit tarkastelevat maapallosysteemin ja sen osasysteemin, talouden, tilaa muutaman vuosikymmenen tähtäimellä. Klubilaisilla aikajänne on jopa satoja vuosia.

Kasvun käsite: Kasvulla klubilaiset tarkoittavat materiaalsen tuotannon kasvua, mikä ilmenee energian- ja luonnonvarojen käytön kasvuna. Kierrätyksen määrän ollessa vakio myös päästöt ympäristöön kasvavat. Ekonomistit tarkoittavat kasvulla bruttokansantuotteen kasvua, mikä ei ole sama kuin materiaalsen tuotannon kasvu.

Tuotantotapa: Ekonomistien näkökulmasta tuotannossa on mahdollista valita pitkällä aikavälillä lukuisia eri panosyhdistelmiä. Niukentuvaa panosta voidaan rajatta korvata jollakin muulla panoksella. Klubilaisten näkökulma

tuotantoon perustuu materiaalisen tuotannon mahdollisuuksiin, jotka ovat termodynamiikan lakien alaisia. Energiapanosta ei voida korvata millään muulla panoksella.

Ekonomistien avainsana on tekninen kehitys ja kokonaistuottavuus. Viimeksi mainittu ei tarkoita vain tuotantotekniikan kehittymistä vaan sisältää myös innovaatiot, jotka lisäävät hyödynsaantoa. Tärkeimpiä näistä on talouden rakenteen muuttuminen palvelutalouden suuntaan. Klubilaiset pitävät tekniikkaa yhtenä osana kokonaisvarantoa. Tekniikan kehitys on rajallista, koska sitä ohjaavat samat lainalaisuudet kuin materiaalista tuotantoakin.

Kasvun tarve: Makrotalouden tasolla useat ekonomistit ovat sitä mieltä, että ihmisten halut ovat kyltymättömiä. Toisin sanoen haluttu kokonaiskulutus ei saavuta koskaan kyllästymispistettä. Klubilaiset uskovat, että materiaalisilla tarpeilla on kyllästymispiste. Materiaalisen tuotannon loputon kasvua ei tarvita tarpeiden tyydyttämiseksi.

Kolmanneksi kehitysmaat voivat oppia teollisuusmaiden virheistä. Lähes kaikkiin ympäristöongelmiin pätee se seikka, että ennaltaehkäisy on huomattavasti edullisempaa kuin vaurioiden korjaaminen.

Maa-ilmaston hidas kasvu yhdistyneenä monien alueiden vakaviin ympäristö- ja kehitysongelmiin voi kuitenkin edelleen pahentaa tilannetta. Joidenkin alueiden kehittymisen liikkeellelähden edellyttämät voimavarat ovat liian suuret suhteessa niiden omiin säästämismahdollisuuksiin. Kehityksen käynnistämisen edellyttämät investointikustannukset yhdistyvät korkeisiin ympäristökustannuksiin. Tällaisia alueita on jo nyt Afrikassa ja entisen Neuvostoliiton alueella ja uusia ongelma-alueita syntyy näiden lisäksi Kiinaan, Intiaan ja Amazonin alueelle. Täten ympäristökysymykset voivat ratkaisevasti vaikuttaa siihen, pääseekö alue suotuisan kehityksen alkuun.²

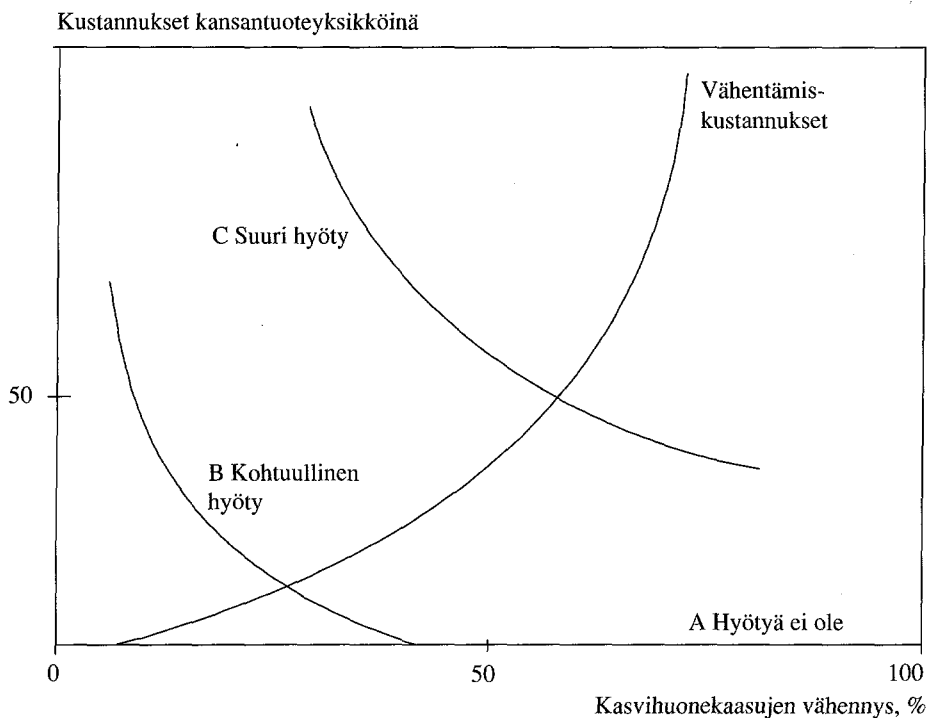
Tietämys monien ympäristöongelmien vaikutuksista on hyvin epätäydellistä. Tämä koskee erityisesti ilmaston muutoksia. Kuinka ihmiskunnan aikaan saamat ja yhä lisääntyvät kasvihuonekaasujen päästöt vaikuttavat maapallon ilmastoon? Ilmaston muutokseen liittyvä epävarmuus ei johdu vain havaintojen puutteesta tai siitä, ettei "oikeaa" ilmastomallia ole vielä kyetty tekemään. Ilmaston muutos on ilmiönä sellainen, ettei varmaa tieteellistä tietoa ole ehkä saatavissa siinä vaiheessa, kun ilmaston muutoksen torjunta vielä onnistuisi (Dean - Hoeller, 1992; Kanninen, 1992).

Kasvihuoneilmaston mahdollisuus vaikuttaa pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksiin, koska sen torjunta vaikuttaa taloudellisesti käytettävissä olevien energiavarojen määrään sekä fossiilisia polttoaineita korvaavan vaihtoehtoenergian hintaan.

Kasvihuoneilmiö toimii hyvinvoinnin rajoitteena silloin, kun paraskin mahdollinen kasvihuoneilmiöön sopeutumispolitiikka tuottaa alhaisemman hyvinvoinnin tason kuin perusvaihtoehto, jossa ilmiö ei toteudu. Paras sopeutuminen voi tarkoittaa pelkästään ilmaston lämpenemiseen mukautu-

mista ilman kasviuonekaasujen päästörajoituksia tai toimintalinjaa, jossa sekä rajoitetaan päästöjä että sopeudutaan ilmaston lämpenemiseen.

Kuviossa 2.4 hahmotellaan ilmakehän hiilidioksidin määrän rajoittamisen hyödyt ja kustannukset teoreettisena esityksenä. Kun hiilidioksidipäästöjä vähennetään, kustannukset alentuneena bruttokansantuotteena kasvavat eksponentiaalisesti. Hyödyistä tiedetään vähemmän, joten kuvioon on piirretty kolme vaihtoehdoista rajahyödyn kuvaajaa (Commission of the European Communities, 1992a).



Kuvio 2.4 Hyvinvointi ja kasviuonekaasupäästöt

Perusvaihtoehdossa kasviuoneilmiö ei toimi taloudellisen kasvun rajoitteena. Kasviuoneilmiön rajoittamisesta ei ole hyötyä, jolloin hyötykuvaaja yhtyy vaaka-akseliin ja optimaalinen päästöjen vähennys on nolla prosenttia.

Toisessa vaihtoehdossa kasviuoneilmiön torjumisen hyödyt ovat kohtuulliset, joten päädytään noin 25 prosentin päästöjen vähentämiseen, mikä merkitsee BKT:n alenemista noin 10 yksikköä.³ Kolmannessa vaihtoehdossa kasviuoneilmiö on vakava ongelma ja rajoittaa taloudellista kasvua. Tässä vaihtoehdossa ihmiskunnan on tarkoituksenmukaista rajoittaa kasviuonekaasujen päästöjä yli 50 prosenttia ja kustannukset bruttokansantuotteen menetyksenä mitattuna ovat 50 yksikköä.⁴

Bruttokansantuotteen supistumisena mitatut kustannukset kasviuoneilmiöstä kuvaavat sitä, että päästöjen välttäminen sitoo reaalisia voimavaroja, jolloin tavanomaiseen kulutukseen jää vähemmän resursseja. Kulutusta on vaihdettu ilmaston muuttumattomuuteen.⁵

Politiikkatoimenpiteiden näkökulmasta ilmastomuutos on vaikea asia, koska kasvihuonekaasuja on useita ja niiden säteilynsitomiskyky sekä pysyvyys ilmakehässä vaihtelevat. Ajallinen jatkuvuus onkin keskeinen ongelma. Ilmaston muutos etenee senkin jälkeen kun päästöjen kasvu on pysäytetty. Merkittävin kasvihuonekaasu on nykytietämyksen mukaan luonnon oma 'tuote' hiilidioksidi. Tällöin päästöjen ohella ilmaston muutokseen vaikuttaa se mitä tapahtuu hiilidioksidia sitovalle kasvillisuudelle (Kanninen, 1992).

Toisen maailmansodan jälkeen teollistuneessa maailmassa toteutunut nopea talouskasvu on perustunut fossiilisten uusiutumattomien polttoainesten käytölle. Teollistuneiden maiden energian kokonaiskäyttö lisääntyy edelleen, mutta hitaammin kuin reaalin bruttokansantuote kasvaa (Dean - Hoeller, 1992; Teknistieteelliset akatemat, 1990).

Fossiilisia polttoaineita on hyvin vaikeaa korvata ydinenergialla tai uusiutuvilla energialähteillä lähimmän 30 - 50 vuoden aikana. Kehitysmaille korvattavuus on vieläkin vaikeampaa kuin teollisuusmaille. Siksi energiankäyttöennusteissa suurin osa maailman kasvavasta energiantarpeesta tyydytetään edelleenkin fossiilisilla polttoaineilla: öljyllä, kivihieillä ja maakaasulla. Öljyvarojen ehtyessä siirrytään öljyliuske- ja kivihieilipohjaisiin nestepolttoaineisiin. Kehitysmaiden tärkein polttoaine tulevaisuudessa on kivihieili (Dean - Hoeller, 1992).

Ympäristöpolitiikan haasteita uudella vuosituhatluvalla

Kansainvälisen ympäristöpolitiikan tavoitteet voidaan jakaa alueellisen ulottuvuuden perusteella kolmeen luokkaan:

- a) globaalien ympäristöongelmien ratkaisu
- b) maanosien ympäristöongelmien ratkaisu
- c) alueellisten ongelmien ratkaisu.

Ensiksi mainittuun ryhmään kuuluvat mm. ilmakehän otsonikerroksen suojeleminen ja kasvihuonekaasuongelma. Toiseen luokkaan kuuluvat esimerkiksi Euroopan sopimus happaman sateen torjumisesta rikkidioksidipäästöjä vähentämällä sekä vastaava Yhdysvaltain ja Kanadan välinen sopimus. Viimeiseen ryhmään kuuluvat mm. Euroopan eri jokien suojelus sopimukset ja Itämerisopimus. Näiden kansainvälisten ympäristöongelmien ratkaisussa voivat olla mukana kaikki maat, tietyn maanosan tai maantieteellisen alueen maat tai sopimus voi olla kahdenkeskinen.

Toinen kansainvälinen ulottuvuus ympäristöpolitiikassa on sen vaikutus kansainvälisen talouden toimintaan. Tavoitteena on ollut, ettei kansallisesta tai kansainvälisestä ympäristöpolitiikasta saisi muodostua vapaakaupan esteitä. Toisaalta vapaakauppaneuvotteluihin yritetään ehkä tulevaisuudessa saada sisällytetyksi sopimus pelisäännöistä, joiden mukaan vapaalle kaupankäynnille voidaan asettaa ympäristösyiden perusteella rajoituksia ns. ympäristödumpingin estämiseksi. Tätä ongelmakenttää sivuavia sopimuksia ovat jo valmiiden pyydystyskielto, tonnikalaverkko-ongelmaan liittyvät Yhdysval-

tojen yksipuoliset toimenpiteet ja norsunluunkauppakielto, jotka periaatteessa ovat GATTin vapaakauppasäädösten vastaisia (OECD, 1991c; Finansdepartementet, 1992).

Myös EY:n piirissä on testattu vapaa-kaupan ja ympäristönsuojelun suhdetta. Tanska rajoitti oluiden ja virvoitusjuomien tuontia, koska se halusi mahdollisimman täydellisen pullojen pantti-palautus-järjestelmän. Aluksi toimenpide tulkittiin kaupan esteeksi, mutta myöhemmin EY taipui Tanskan vaatimuksiin.

Kansainvälinen kauppa voi muodostua tehokkaiden ympäristötoimenpiteiden esteeksi ellei ympäristölle vahinkoa aiheuttavien tuotteiden kaupan rajoittamisesta päästä GATTin puitteissa sopimukseen. Ympäristökysymysten mukaan ottaminen monimutkaistaa GATT-neuvotteluja. Tehokkaiden kaupansäätöjen tulisi ottaa huomioon eri maiden luonnonolosuhteiden erilaisuus ja sallia myös maakohtaisten ympäristöongelmien edellyttämät toimenpiteet.

Luonnonolosuhteiden ja taloudellisen kehitysasteen erilaisuus merkitsee myös ympäristönormien erilaisuutta. Toistaiseksi globaalien ympäristöongelmien ratkaisua on ehkäissyt kilpailukykykynäkökulma. Yksipuolisia ratkaisuja vältetään, koska pelätään kilpailukyvyyn heikkenemistä toimenpiteistä pidättyjiin verrattuna. Pääomien vapaa liikkuvuus voi merkitä tuotannon siirtymistä niihin maihin, joissa sitä eivät rasita tiukat ympäristönormit.

Globaalien ympäristöongelman ratkaisun taakka ei jakaudu eri osapuolten välille tasapuolisesti kustannus-, ympäristö- tai tulotasoerojen vuoksi. Siksi kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa tarvittaisiinkin usein maiden tai alueiden välisiä tulonsiirtoja poliittisesti hyväksyttävän ratkaisun aikaansaamiseksi.

Alueellisella tasolla on kuitenkin edistytty useiden maiden sitoutuessa suurin piirtein samantasoisiiin toimenpiteisiin ja siis samanlaisiin kustannusrasituksiin. Euroopan typenoksidi- ja rikkidioksidipäästöjen rajoittamissopimusten voidaan katsoa olevan tällainen sopimus. Sopimuksen noudattamista on edesauttanut laskeumahaittojen vastavuoroisuus. Toisaalta eräät maat kuten Iso-Britannia eivät noudata sopimusta juuri sen takia, että ne ovat "nettovoittajia" kaukolaskeumissa.

Kansainvälisiä sopimuksia rajoittava tekijä on valtioiden suvereenisuus. Valtiot eivät suostu sitoviin sopimuksiin, koska pakkovaltaa sopimuksien toteuttamiseksi ei voida käyttää. Sopimusta tulisikin olla itseään vahvistavia siten, että jokaisen valtion oman edun mukaista on noudattaa niitä. Eräs menettely on luoda kannustimia päästöjen vähentämiseksi sekä maa- että yritystasolla tai sanktioiden määrääminen ei-noudattajille ja niille noudattajille, jotka lipeävät sopimuksesta.

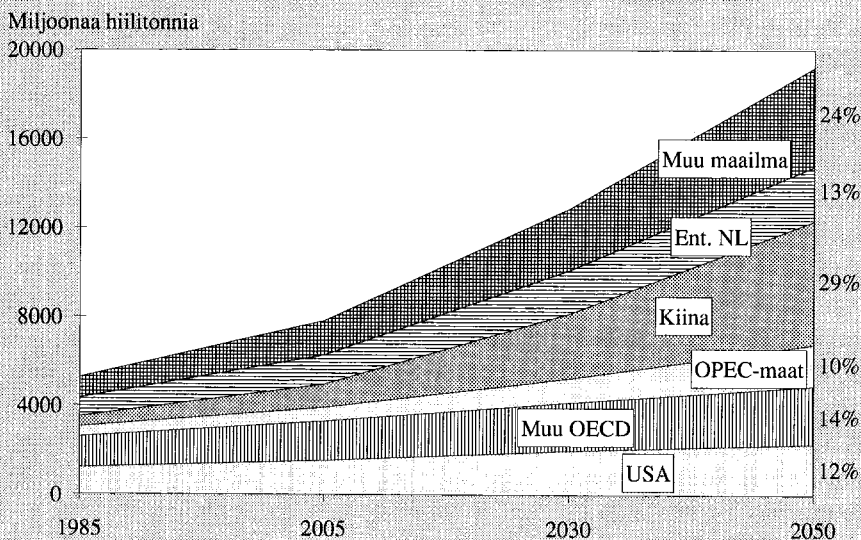
Ympäristöongelmien ratkaisemiseksi vaadittavat investoinnit arvioidaan valtaviksi etenkin köyhissä kehitysmaissa sekä Itä-Euroopan maissa. Näillä mailla ei ole kuluvalle vuosikymmenellä mahdollisuuksia selvittää ympäristöongelmista omin keinoin. Teollisuusmaista tarvittaisiin mittavia pääomansiirtoja näihin maihin. Ongelmien luonteen vuoksi riskit ovat suuria ja lyhyen aikavälin tuotot hyvin alhaisia, joten yksityistä pääomaa luontoinfrastruktuu-

Hiilidioksidipäästöjen vähentäminen: esimerkki OECD:n GREEN-mallin tuloksista

Ilmakehään varastoituvista kasvihuonekaasuista on hiilidioksidin (CO₂) osuus runsas puolet. Noin 75 prosenttia ihmisten aiheuttamista hiilipäästöistä syntyy fossiilisten polttoaineiden käytöstä. Arvioiden mukaan ilmasto maapallolla lämpenisi ensi vuosisadalla 0,3 Celsius-astetta vuosikymmenessä, mikäli kasvihuonekaasujen päästöjen alentamiseksi ei tehdä mitään. Tällaisella lämpötilan nousulla on mittavia vaikutuksia taloudelliseen toimintaan ja yhteiskuntaan.

OECD:n sihteeristö on laskenut kehittämänsä GREEN-mallin avulla kustannukset hiilidioksidipäästöjen alentamisesta (Martin ym., 1992). OECD:n arvio perustuu laajaan kansainväliseen tausta-analyysiin ja mallivertailuihin. Siksi kyseiset laskelmat ovat tällä hetkellä paras käytettävissä oleva kvantitatiivinen arvio tästä vaikeasta kansainvälisestä ongelmasta.

Jos hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi ei tehdä mitään, globaalit päästöt kasvavat noin 2 prosenttia vuodessa. Kun vuonna 1990 päästöt maapallolla olivat noin 5½ miljardia tonnia hiiltä vuodessa, vuonna 2050 päästöt ovat tässä perusvaihtoehdossa kohonneet 19 miljardiin tonniin. Kiinan päästöt olisivat tällöin 30 prosenttia maailman hiilipäästöistä eli enemmän kuin OECD-maiden yhteinen osuus. Tämä aiheutuu siitä, että Kiinan oletetaan tuottavan pääosan lisäenergiasta hiilellä.



Kuvio 2.5. Hiilipäästöt alueittain vuosina 1985 - 2050 GREEN-mallin mukaan "ei tehdä mitään"-vaihtoehdossa

Jos OECD-maat päättäisivät supistaa hiilipäästönsä vuoteen 2050 mennessä 45 prosenttia perusvaihtoehdon alapuolelle, se merkitsisi vain 11 prosentin alennusta koko maailman päästöihin.

Siksi kasvihuoneilmiötä ei voida ratkaista, ellei vähennetä kehitysmaiden, ennen kaikkea Kiinan, Intian, Brasilian, Indonesian ja muiden suurten kehitysmaiden päästöjä.

Hiilipäästöjen supistamisen kustannustehokkuus edellyttää, että päästöjä vähennetään ensiksi siellä, missä se on saavutettavissa alhaisimmin kustannuksin. Jos kaikilla mailla olisi yhtä suuri hiilivero, 140 dollaria hiilitonnia kohti vuonna 2050, kukin maa saisi vapauden päättää, mikä on paras keino vähentää päästöjä. Kustannustehokkaassa hiiliverossa päästöjen alentamistoimet siirrettäisiin maista, joissa rajakustannukset päästöjen supistamisessa ovat korkeimmat eli pääosin OECD-maista ja joistakin puoliteollistuneista kehitysmaista, niihin hiiltä käyttäviin talouksiin, missä päästöjen alentaminen saavutetaan pienimmän rajakustannuksin. Tällöin Kiina, Intia ja entinen Neuvostoliitto sekä Keski-Euroopan maat kantaisivat suurimman taakan maailman päästöjen vähentämisestä, koska ne tuottavat suurimman osan energiastaan hiilellä.

Mallilaskelmien mukaan suurin päästöjen vähennys pienimmän hyvinvointitappioiden saavutetaan silloin, kun

- hiilivero on käytössä kaikilla alueilla. Kullekin maalle tai alueelle jätetään vapaus saavuttaa päästöjen alentaminen haluamallaan tavalla.
- eri alueilta ja polttoaineista, lähinnä hiilestä, on poistettu verojen ja tukien aiheuttamat hintavääristymät, jolloin hintoina käytetään maailmanmarkkinahintoja.
- eri maiden ja alueiden kesken on voimassa päästölupien kauppajärjestelmä, joka tarjoaa suurimpien hyvinvointitappioiden kohteeksi joutuneille maille mahdollisuuden kompensatioon. Päästöoikeuksien jakaminen alkutilanteessa vaikuttaa keskeisesti hyötyjen ja haittojen lopulliseen kohdentumiseen.

Edullisin vaihtoehto alentaisi maapallon hiilipäästöjä 66 prosenttia suhteessa perusvaihtoehtoon, eli hiilen päästöt olisivat runsaat 8 miljardia tonnia vuonna 2050. OECD-alueella päästöjen väheneminen olisi 46 prosenttia ja OECD:n ulkopuolisissa maissa 73 prosenttia. Tällaiseen päästöjen vähentämiseen päästäisiin silloin, kun hiilivero olisi OECD-maissa 109 dollaria, OECD:n ulkopuolisissa maissa 153 dollaria ja koko maailmassa keskimäärin 136 dollaria hiilitonnia kohti. Reaalitulomuutokset tällaisista toimenpiteistä olisivat suhteellisen vähäiset. Reaalitulon nykyhetkeen diskontattu arvo laskee OECD-maissa vajaan prosentin, säilyy OECD:n ulkopuolisissa maissa likipitään ennallaan ja vähenee koko maapallolla 0,3 prosenttia.

Tällaisen järjestelmän toteuttamiseen sisältyy suunnattomia ongelmia. Kehitysmaiden saaminen mukaan hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen edellyttää tuen lisäämistä niille energian säästämisen ja korvaavan energiateknologian kehittämiseksi. Päästömaksukauppa merkitsisi tällaista tukea. Päästömaksukauppa merkitsisi suuria muutoksia varallisuusarvojen jakautumisessa ja mittavia tulonsiirtoja maailmanlaajuisesti, koska kokonaiskaupan määrä olisi vuonna 2050 noin 120 miljardia dollaria. Päästömaksuihin liittyvien lupien jakaminen eri maiden kesken on käytännössä hyvin vaikeaa. Optimaalisessa päästöjen vähentämistratkaisussa suurimpia reaalitulosten kasvun menetyksiä kokisivat lähinnä OPEC-maat sekä maat, joiden energian kulutuksen arvioidaan kasvavan nopeasti, kuten Kiina, Intia ja Kaakkois-Aasian maat. Entinen Neuvostoliitto sekä Keski- ja Itä-Euroopan maat ja Brasilia olisivat pääasiallisia hyötyjiä suhteessa peruslaskelmaan.

rin' kohentamiseen on vaikea löytää. Täten rahoitus edellyttäisi ympäristöavun voimakasta lisäystä tai päästömaksujärjestelmän luomista.

Kuilu lähinnä rahasuureiden ja työllisyyden seurantaan perustuvan tavanomaisen talouspolitiikan ja globaalien ympäristöhaasteiden edellyttämän muutospolitiikan välillä kasvaneet tulevaisuudessa. Maailmantalouden heikko kehitys on vähentänyt kansalaisten ja poliitikkojen ympäristöinnostusta. Tämä voi lisätä tulevaisuudessa ympäristöinvestointien tarvetta.

Riskinä on, että globaalissa ympäristönsuojelussa tapahtuu lähimpien 20 vuoden aikana merkittävää etenemistä vain, mikäli tekninen kehitys mahdol-

Kaivostoiminta ja ympäristö

Kaivostoiminta muodostaa ympäristöuhan sekä teollistuneille että kehitysmaaille. Kaivostoiminta tuottaa vuosittain 28 miljardia tonnia materiaalia. Siitä on kymmenesosa jätettä, josta osa vaarallista. Sulattamot päästävät 6 miljoonaa tonnia rikkidioksidia ilmakehään. Kaivokset ja sulattamot käyttävät yli kymmenesosan maailman energiankulutuksesta.

Ympäristön kannalta kaivostoiminnassa käytetty paras ja huonoin tekniikka ja menettelytavat eroavat valtavasti toisistaan. Tämä ero on vain korostunut entisen Neuvostoliiton ja Itä-Euroopan tapahtumien takia.

Länsi-Euroopassa metallien kierrätys ja uudelleenkäyttö ovat nopeasti kohonneet. Vuonna 1991 ne vaihtelivat metallista riippuen 30 prosentista 80 prosenttiin. Myös energian käyttö valmistettua metallitonnia kohti on alentunut huomattavasti. Terästeollisuus käytti viime vuosikymmenellä yli kymmenesosan kaskista sijoituksistaan päästöjen rajoittamiseen. EY:n tiukoista ympäristömääräyksistä johtuen useita kaivoksia ja sulattamoja on suljettu.

Vanhentuneet tuotantoprosessit ja päästöjä rajoittavien laitteistojen ja koneistojen puuttuminen ovat aiheuttaneet ympäristölle ja ihmisten terveydelle vaarallisten vyöhykkeiden syntyminen Venäjällä ja muualla Itä-Euroopassa. Taloudellisista syistä päästöjä rajoittavan tekniikan nopea käyttöönotto on lähes mahdotonta. Ulkomaiset investoinnit ovat ainoa mahdollisuus, jos kaivostoiminnan aiheuttamiin ympäristöongelmiin aiotaan löytää ratkaisua. Eräs maailman suurimpia saastuttajia on Petsangan nikkelisulatto Kuolan niemimaalla lähellä Suomen rajaa. Laitoksen rikkidioksidipäästöistä suuri osa laskeutuu Suomeen ja Norjaan, joissa hapan laskeuma aiheuttaa metsätuhoja.

Kaivosteollisuuden suuntautunut talousstrategia on aiheuttanut vaikeuksia velkaantuneille kehitysmaaille. Monet kehitysmaat joutuivat erittäin riippuvaisiksi kaivosteollisuudesta 1960-luvulla. Kun metallien reaalihinnat ovat laskeneet viimeisten kahden vuosikymmenen aikana, paine kaivostuotannon lisäämiseen ulkomaisten velkojen maksamiseksi on aiheuttanut voimavarojen vääristymistä.

Metallien ja mineraalien ja niistä valmistettujen tuotteiden hinnat nousevat, kun yritykset toteuttavat ympäristönsuojelusuunnitelmansa. Kaivossektori on jakautumassa lisääntyvässä määrin likaisen etelän tuotantoalueisiin, missä huoli ympäristöstä on ylellisyyttä, ja pohjoisen kulutusalueisiin, missä yhteiskunta kykenee maksamaan enemmän puhtaasta ympäristöstä.

listaa ympäristönsuojelun tehostamisen ilman mittavia investointi- ja käyttökustannuksia. Etenkin ilmaston muutoksen pysäyttäminen riippuu siitä, kuinka edullisiksi vaihtoehtoiset energialähteet tulevat teknisen kehityksen myötä.

Suomea sivuavat kansainväliset ongelmat

Kansainvälisluonteiset ympäristöongelmat, jotka lähitulevaisuudessa tai pitkällä aikavälillä koskettavat välittömästi Suomea, ovat:

- Itämeren heikentynyt tila: vesistöpäästöjen aiheuttamat rehevöitymis- ja myrkytystilat
- hapan laskeuma lähialueilta ja omista päästöistä: metsä-, maaperä- ja vesistömuutokset
- alailmakehän otsonin lisääntyminen ja kasvistovauriot
- yläilmakehän otsonikato ja ultraviolettisäteilyn kasvu
- ilmaston muutosoireet: ääri-ilma-olmiöiden esiintymistiheyden kasvu
- merien kalakantojen heikentyminen
- vakavien ydinvoimalaonnettomuuksien seuraukset.

Osa näistä ongelmista on alueellisia, kuten Itämeren ongelmat, ja osa globaaleja kuten otsonikato ja ilmaston muutos. Oleellista kaikissa näissä ongelmassa on, etteivät Suomen omat toimenpiteet yksinään riitä siedettävän ympäristön laadun ylläpitämiseksi maassamme. Ongelmaa vaikeuttaa useiden tekijöiden kasautuminen yli ajan ja eri tekijöiden samansuuntainen yhteisvaikutus.

Useat edellä esitetyt ympäristöongelmat uhkaavat Suomen taloudellista hyvinvointia, koska ne vaikuttavat metsäteollisuuden raaka-ainepohjaan. Hapan laskeuma ylittää edelleen koko Suomen alueella kriittiseksi arvioidut rajat. Pahimmilla alueilla ylitys on noin 60 prosenttia yli kriittisen kuormituksen. Metsäkuolemien riski kasvaa muutaman lähivuosisikymmenen kuluessa. Yläilmakehän otsonikato merkitsee maanpinnalla korkeampaa ultraviolettisäteilytasoa, mikä aiheuttaa tutkimusten mukaan myös metsien kasvillisuusvaurioita.

Kohonneet alailmakehän otsoniarvot aiheuttavat samoin kasvillisuusvaurioita. Ilmaston muutos aiheuttaa puustolle ylimääräistä stressiä, josta seuraa kasvitautien lisääntyminen. Lämpimämpi ilmasto edesauttaa lisäksi tuholaisien leviämistä ja tuulten keskinopeuden kasvua. Nopeasta lämpenemisestä aiheutuisi puustokatoa, koska puuston luontainen sopeutumisnopeus ei riitä.

Epäsuorasti ympäristöongelmat vaikuttavat Suomen talouteen kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden välityksellä. Ympäristön tila ja ympäristönsuojelu aiheuttavat kansainvälisen rahoitusjärjestelmän toiminnalle mm. seuraavia paineita:

Kehitykseen vaativat ympäristörahaa ja suoraa tulonsiirtoa. Ympäristöpakolaisuus saattaa kasvaa, mikä luo epävarmuutta. Itä-Euroopan ja entisen Neuvostoliiton ympäristön tilan korjaaminen edellyttää valtavia sijoituksia. Mikäli kasvihuoneilmiön annetaan edetä, siihen sopeutuminen merkitsee

suuria infrastruktuuri-investointeja. Länsimaissa paikallisten ja alueellisten ympäristöhaittojen torjuminen edellyttää myös erittäin suuria investointeja. Sopeutuminen uusiin energialähteisiin edellyttää mittavia investointeja.

Yhteenvedona Suomen ympäristön ja talouden sekä maailman ympäristön ja talouden välisistä kytkennöistä voidaan esittää seuraava asetelma:

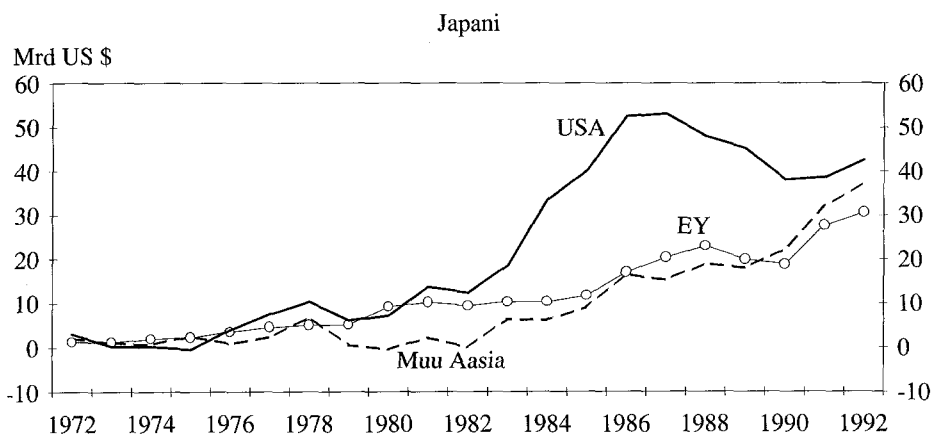
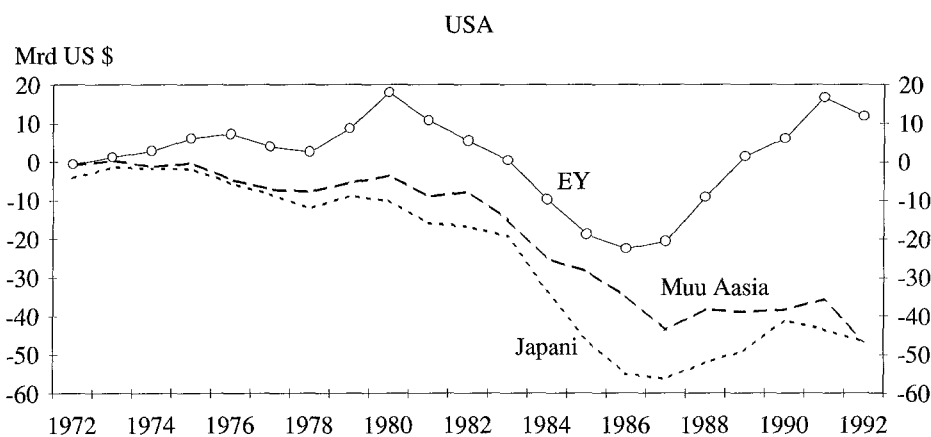
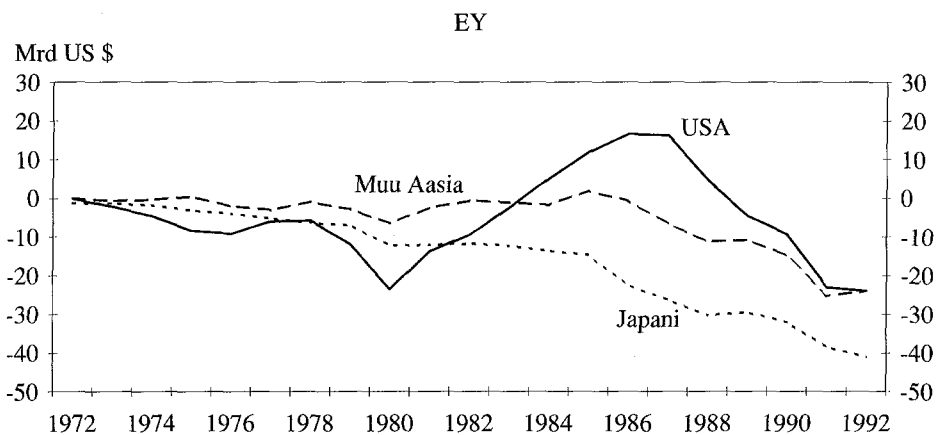
	Ympäristövaikutukset	Toimenpidevaikutukset	Epäsuorat vaikutukset
Itämeri	Kalakannat, virkistys	Jätevesien puhdistuksen kustannukset useita miljardeja	Investointitukea Itämeren muille maille, tarve useita miljardeja
Hapan laskeuma: rikkidioksidi ja typen oksidit	Maaperän laatu, puustovauriot, kasvillisuusvauriot, vesistöjen happamoituminen	Rikki- ja typpiohjelmien kustannukset useita miljardeja myös Suomen lähtäalueilla	Investointitukea Venäjälle ja Baltian maihin, raakapuu-markkinoiden muutos
Ilmaston muutos	Kasvillisuusvauriot, ääri-ilmastokatastrofit, jotkut vaikutuksista lyhyellä aikavälillä positiivisia	Fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämisen kustannukset suuria, uusien energia-muotojen kehittämis-kustannukset	Pääomakannan nopea vanhentuminen ja uuden infrastruktuurin tarve johtavat suureen investointitarpeeseen ja korkeaan korkoon, muuttolikkeet

Muiden maiden ympäristönsuojeluohjelmien epäsuora vaikutus maailmantalouden välityksellä voi pitkällä aikavälillä muodostua huomattavaksi. Useiden tuotteiden ja raaka-aineiden, erityisesti energian, hinta nousee ympäristönsuojelutoimenpiteiden ja tiukempien ympäristönsuojelunormien vuoksi. Suhteellisten hintojen muutokset voivat heikentää Suomen energia-valtaisten tuotannonalojen kehitysnäkymiä, jos näiden alojen tuotteiden kysynnän kasvu hidastuu.

Ympäristönsuojelu tarjoaa toisaalta merkittäviä mahdollisuuksia useilla tuotannonaloilla. Ympäristöteknologia on nopeimmin kasvavia talouden sektoreita. Ympäristönsuojeluinvestointien lisääntyminen ja siirtyminen puhtaampaan tuotantoteknologiaan merkitsevät huomattavaa kasvusysäystä talouksille ja yrityksille, jotka pystyvät tarjoamaan näiden alojen edistyneintä teknologiaa.

2.5 Maailmantalouden tasapainottomuudet

Yhteistyöhön hakeutuvassa maailmantaloudessa entisten sosialistimaiden ja kehitysmaiden ongelmien helpottaminen edellyttäisi laajamittaista suorien sijoitusten ja avustusten suuntaamista näihin maihin. Säästämisen ja investointien tasapainoa on tarkasteltava tämän takia globaalisesti. Onko ja missä mahdollisesti syntymässä merkittäviä säästöylijäämiä? Miten säästäminen ja investoinnit tasapainottuvat?



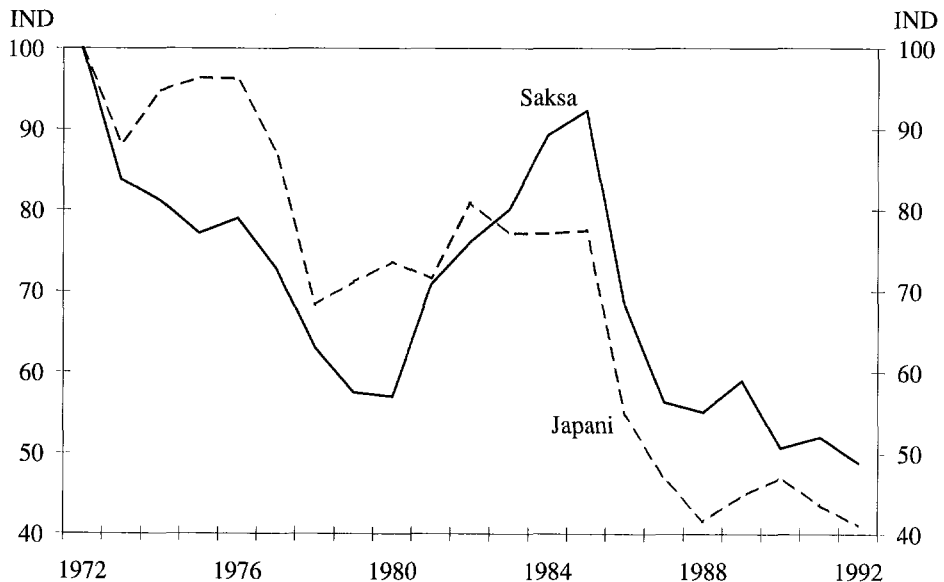
Kuvio 2.6. Kauppataseen yli- tai alijäämä alueittain vuosina 1972 - 1992, mrd US \$

Lähde: OECD/MFT.

Säästöyllijäämä tuskin syntyy OECD-maissa

OECD-maat tuottavat suurimman osan maailman bruttokansantuotteesta. Onkin oletettu, että kehitysmaille suunnattu tuki sekä Itä-Euroopan jälleerakentamisen tarvitsema ulkupuolinen rahoitus tulisi pääasiassa OECD-maista. Itä-Euroopan tukeminen olisi keskeisesti läntisen Euroopan vastuulla. Lähtökohta avustustoimille ei kuitenkaan ole edullinen. Vuonna 1992 esimerkiksi seitsemän suurimman OECD-maan vaihtotasealijäämä oli lähes 40 miljardia dollaria ja koko OECD-alueen runsaat 30 miljardia dollaria. Aikaisemmin Länsi-Euroopan suurin säästäjä Saksa on muuttunut alijäämämaaksi itäisen Saksan suurten sopeuttamiskustannusten vuoksi. Ylijäämä on ollut suuri ainoastaan Japanissa.

Kehitystä 1990-luvulla muovaavat maailmantalouden keskeisten voimaryhmittymien väliset tasapainottomuudet, jotka ovat viimeksi kuluneen viiden vuoden aikana kärjistyneet (Kuvio 2.6). EY-maiden kauppataseen alijäämät suhteessa USA:han, Japaniin ja muuhun Aasiaan ovat viime vuosina syventyneet. Pelkästään näiden kolmen maaryhmittymän kanssa EY-maiden kauppataseen alijäämä on noin 100 miljardia dollaria vuonna 1992. USA:n kauppataseen alijäämä suhteessa Japaniin ja muuhun Aasiaan on kasvanut 1970-luvun jälkipuoliskolta lähtien. EY-maiden kanssa USA:n kauppataseen kasvava alijäämä 1980-luvun ensimmäisellä puoliskolla kääntyi ylijäämäiseksi vuosikymmenen puolivälistä lähtien. Japanin kauppataase oli vuoteen 1980 saakka lievästi ylijäämäinen. Tämän jälkeen kauppataase on tullut selvästi ylijäämäiseksi USA:n, EY:n ja muiden Aasian maiden kanssa.

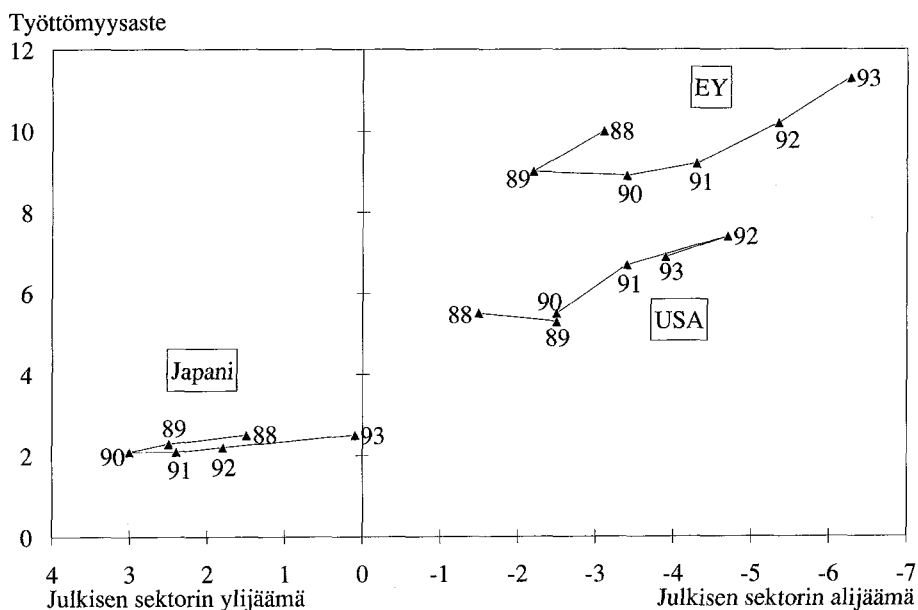


Kuvio 2.7. USA:n dollarin arvo Japanin jenin ja Saksan markan suhteena vuosina 1972 - 1992, Ind (1972) = 100

Lähde: OECD/EO.

Maailmantalouden päävaluuttojen keskinäiset kurssit ovat heilahdelleet rajusti (Kuvio 2.7). USA:n dollarin arvo Saksan markan ja jenin suhteen oli vuonna 1992 noin puolet siitä mitä se oli 1980-luvun puolivälissä. Huolimatta dollarin heikkenemisestä USA ei ole pystynyt saamaan ulkomaankauppaansa tasapainoon. Ainoastaan vuosina 1986 - 1990, kun dollari aleni voimakkaasti, kauppatase EY-maiden kanssa kääntyi ylijäämäiseksi. Sitä vastoin Japanin kaupan alijäämä supistui vain hieman. Perinteinen valuuttakurssien korjaava mekanismi näyttäisi toimivan USA:n ja EY-maiden kaupassa, mutta Japanin dynaaminen talous pystyy säilyttämään kauppataseen ylijäämän huolimatta vahvistuneesta jenistä.

Kauppataseiden ja myös vaihtotaseiden alijäämät ennen kaikkea EY-maissa ja Yhdysvalloissa rajoittavat talouksien liikkumavaraa pyrittäessä helpottamaan vaikeaa työttömyysongelmaa. Tämän vuosikymmenen alkupuoliskolla on myös vähäiset mahdollisuudet parantaa työllisyyttä elvyttämällä talouksia verojen alennusten tai julkisten menojen lisäysten avulla (Kuvio 2.8). EY-maissa julkisen sektorin alijäämä ja työttömyysaste ovat samanaikaisesti kasvaneet vuodesta 1989 lähtien. Sama kehitys on toteutunut myös Yhdysvalloissa vuodesta 1988 lähtien. Kohoava työttömyys on toisaalta merkinnyt julkisen sektorin tulopohjan heikkenemistä ja menojen kasvua. Talouksien elvyttäminen aktiivisin finanssipoliittisin toimenpitein on näin ollen lähivuosina varsin rajoitettua. Japani on ainoa merkittävä maa, jossa vaihtotase on ylijäämäinen ja julkinen talous tasapainossa ja jolla näin ollen on mahdollisuus ja myös halukkuus elvyttää talouttaan.



Kuvio 2.8. Työttömyysaste ja julkisen sektorin yli- tai alijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 1988 - 1993, %

Lähteet: OECD, 1993c; OECD/EO.

OECD-maiden yhteinen vaihtotase suhteessa bruttokansantuotteeseen oli vuosina 1990 - 1992 keskimäärin puoli prosenttia alijäämäinen. Näköpiirissä ei ole tekijöitä, jotka muuttaisivat vaihtotaseen ylijäämäiseksi. Japanin vaihtotaseen ylijäämän arvioitu supistuminen pitänee koko OECD-alueen vaihtotaseen tulevaisuudessa alijäämäisenä. Vaikuttaisi siis siltä, että rikkaimmat maat eivät kykene itse rahoittamaan omia investointejaan vaan joutuvat turvautumaan muun maailman säästöjen tuomaan apuun. Säästöylijäämiä syntyy etenkin Aasian uusissa teollisuusmaissa.

Pitkällä aikavälillä OECD-maiden säästämis- ja investointiasteet ovat alentuneet. Julkinen säästäminen on ollut aikaisemmin merkittävää useissa maissa. Useimpien OECD-maiden julkinen sektori oli 1980-luvulla jatkuvasti alijäämäinen.

OECD-maiden säästämisaste voisi kohota, jos korkeamman säästämisasteen omaavien ikäluokkien osuus väestöstä kasvaa tai säästäminen arvostus kulutukseen verrattuna kohoaa, jolloin kehittyneiden maiden kansalaiset olisivat valmiita säästämään enemmän vallitsevalla korkotasolla. Tällainen muutos lisäisi maailman säästämistä ilman mainittavaa korkovaikutusta. Jos asenteellista muutosta ei tapahdu ja julkinen valta yrittää kohottaa säästämisastetta pakkosäästämisellä, on todennäköistä, että kansalaiset neutraloivat sen vähentämällä omaa säästämistään (Handler - Steinherr, 1992; Baldwin, 1992).

Maailmantaloudessa, ennen kaikkea Euroopassa, 1990-luvun alkupuolella vallitseva korkea reaalikorkotaso heijastelee sitä, että kansalaiset arvostavat nykyistä kulutusta suhteellisen paljon verrattuna tulevaan kulutukseen. Tämä ilmenee sekä kotitalouksien alhaisena säästämisasteena että julkisen sektorin mittavina alijääminä. Korkea markkinakorko on siten ilmentymä säästämisen ex ante riittämättömyydestä. Lisäksi varallisuusesineiden arvon romahdus eri maissa merkitsee pitkän aikaa korkeaa korkoa.

Säästämisen määrä reagoi reaalikorkoon. Voidaan olettaa, että korkeampi korko lisää säästämistä. Todennäköisesti kyseinen vaikutus on kuitenkin pieni. Tarvittaisiin mittava koron nousu, jotta säästäminen merkittävästi lisääntyisi.⁶ Vaikka säästäminen kohoaisikin koron nousun takia, se ei välttämättä auta Itä-Euroopan maita, koska sieltä löytyy entistä vähemmän korkean tuoton takaavia investointikohteita. Tällöin tasapainottuminen tapahtuu pääosin investointien määrän vähentymisen seurauksena. Korko säilyy 1990-luvulla korkeana, mikä pitää investointeja ja tuotannon kasvua alhaalla. Uusi tasapaino saavutetaan investointien matalammalla tasolla.

Vapaat pääomaliikkeet yhdenmukaistavat pääoman tuottoja

Tietotekniikan muutos on vaikuttanut viimeksi kuluneen 20 vuoden aikana ratkaisevasti rahoitusmarkkinoiden toimintaan sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla. Se on tehnyt mahdolliseksi rahoitusmarkkinoiden vapautumisen, mikä on pakottanut keskuspankit ja hallitukset lopettamaan pääomaliikkeiden säätelyn. Ulkomaankauppaa käyvät yritykset ja pankit ovat olleet pääomaliikkeiden säännöstelyn purkamisessa liikkeellepanevia voimia.

Kansainvälinen rahoitusmarkkinatoiminta oli ennen teknologian muutosta lähinnä kauppavirtoihin liittyvien laskujen maksamista, investointeja suorina sijoituksina eri maihin sekä pitkäaikaisiin lainoihin liittyvää rahaliikennettä. Näiden rinnalle ovat tulleet voimakkaasti kasvavana alana rahoitusliiketoimet. Rahoitusvarantojen suhde tuontiin on moninkertaistunut 1970-luvun alusta lähtien. Pääomaliikkeiden vapauttaminen on luonut suoran yhteyden pääomaliikkeiden, koron ja valuuttakurssien arvon välille.

Rahoitusmarkkinoiden liberalisoinnilla on syvälle käyviä vaikutuksia maailmantalouteen. "Hyvä" tai "huono" taloudellinen käyttäytyminen tulee rangaistuksi tai palkitukseksi nopeasti. Mikäli maan työ- tai hyödykemarkkinoilla toimitaan siten, että talous inflatoituu suhteessa kilpailijamaihin, pääomat pakenevat maasta, jolloin rankaisu tulee varsin nopeasti joko korkean koron muodossa kiinteiden kurssien tilanteessa tai heikkenevän kurssin ja/tai korkean koron muodossa kelluvien valuuttakurssien tilanteessa. Seurauksena korkeasta korosta on kasvun heikkeneminen ja työttömyyden kohoaminen. Kurinalaisemman toiminnan tilanteessa palkitseminen toteutuu matalamman koron ja paremman työllisyyden myötä. Markkinaratkaisussa toimii kuitenkin ylilyöntiperiaate, eli rankaisussa mennään pitemmälle kuin talouden perusteet antavat aihetta. Pääomaliikkeet reagoivat herkästi pääoman tuottoaste-eroihin maiden välillä.

Toisaalta pääoman tuottoasteet pyrkivät yhdenmukaistumaan vapaiden pääomaliikkeiden vallitessa. Vapaakaupan ja vapaiden pääomaliikkeiden tilanteessa, jossa työvoiman liikkuvuus on vähäisempää, tavaroiden hinnat ja myös reaalityöt pyrkivät pitkällä aikavälillä tasoittumaan maailmanlaajuisesti. Jos jäykät työmarkkinat ja jäykkä palkanmuodostus hidastavat sopeutumisprosessia, epätasapaino purkautuu jollakin muulla tavalla, kuten korkeana työttömyytenä. Rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen on merkinnyt sekä globaalisesti että kansallisesti toimintojen yhdenmukaistamispainetta ja pelisääntöjen ratkaisevaa muutosta. Rahoitusmarkkinoiden muuttumisen aiheuttamat muutostarpeet hyödyke- ja työmarkkinoilla on eri maissa, myös Suomessa ymmärretty vielä heikosti. Vie aikaa, ennen kuin hallituksissa ja työmarkkinoilla käyttäytymistä muutetaan toimintaympäristön muutosten mukaisesti.

Kun kaikkien maiden hyödyke- ja tuotannon tekijämarkkinoilla on jäykkyyksiä, on liberalisointi tuonut samalla kansainväliseen talouteen ja kansallisiin talouksiin epävakaisuutta. Tämä voi heijastua myös kansainvälisen rahoitusjärjestelmän toimivuuteen.

Vakuusarvojen suuret heilahtelut ja luottotappiot voivat aiheuttaa jatkuvia pankkikriisejä ja rahoitusvaikeuksia niille maille, joiden maariskit nähdään suuriksi. Talouspolitiikan keskeiseksi tehtäväksi tulee vakauden ja uskottavuuden parantaminen markkinaoperaatioiden rauhoittamiseksi.

Koska hyödykkeet ja pääomat liikkuvat tulevaisuudessa yhä vapaammin, eri talousryhmittymiin kuulumiseen kuviteltujen etujen hyödyntäminen estyy. Samalla pääomaliikkeet ehkäisevät myös blokkien syntymistä. Maailmanlaajuinen pääomaliikkeiden vapautuminen ulottuu tulevaisuudessa yhä uusiin valuuttoihin ja talouksiin, mikä voimistaa kilpailua tuotannon sijoitu-

misesta. Siten kansainvälinen rahoitusjärjestelmä integroi edelleen talouksia keskenään.

On todennäköistä, että tulevaisuudessa Japanin soveltama integraatiolinja, jossa yritykset suhteellisen vapaasti hoitavat levittäytymisen muille alueille, voittaa alaa. Euroopan tavoitteleva rahaunioni voi kohdata vaikeuksia (ks. luku 4). Kansainväliset rahoitusmarkkinat tukevat toiminnallaan tulevaisuudessa monenkeskeistä taloudellista järjestelmää.

2.6 Alueellisesta integraatiosta monenkeskeiseen yhteistyöhön

Yhteenvetona 1990-luvun kehityksestä voidaan todeta, että keskeisten talousryhmittymien piirissä saattaa voimistua sisäänpäin kääntyneisyys haettaessa ratkaisuja ajankohtaisiin ongelmiin. Samaan suuntaan vaikuttanee se, että Länsi-Euroopassa ja ehkä myös Pohjois-Amerikassa poliittinen painotus kohdistuu käynnissä olevien integraatoratkaisujen eteenpäinviemiseen. GATT-neuvottelusta pyritään kuitenkin hakemaan ainakin minimitulosta, jolla estetään GATT-prosessin täydellinen epäonnistuminen. Myös teknologiakilpailu voi tukea alueellista yhteistyötä.

On kuitenkin todennäköistä, että globaalit tekijät saavat koko ajan lisää painoa kansainvälisissä taloussuhteissa (Taulukko 2.2). Ympäristöongelmat ovat valtavia ja edellyttävät globaaleja ratkaisuja. Kansainvälinen rahoitusjärjestelmä integroi talouksia entistä kiinteämmin toisiinsa. Monikansallisten yritysten merkitys kasvaa jatkuvasti ja vähentää kansallisen tai alueellisen talouspolitiikan tehokkuutta. Teknologian leviämistä ei myöskään voida erilaisilla esteillä padota, vaan teknologia etenee maailmanlaajuisesti. Vapaat pääomaliikkeet johtavat myös toimintojen yhdenmukaistumiseen. Tehokain soveltaja on kilpailussa voittaja.

Puolesta	Vastaan
EY/USA/Japani - Ulkomaankauppavajeet ⇒ Protektionismi	GATTin Uruguay-kierros hoidetaan loppuun ⇒ Monenkeskeinen järjestelmä voimistuu
Kohoava työttömyys ⇒ Rajat kiinni	Pääomaliikkeet globalisoituvat edelleen
Poliittinen viritys alueellisiin integraatoratkaisuihin	Ympäristöongelmat edellyttävät myös maailmanlaajuisia ratkaisuja
Teknologiakilpailu	Monikansalliset yritykset toimivat kaikissa blokeissa
Lähialueet haluavat liittyä blokkeihin	Suuria kriisejä ei voida rajata

Taulukko 2.2. *Blokkiutuuko maailmantalous?*

- Ajankohtaisten ongelmien ja "vanhan vauhdin" takia alueellinen integraatio korostuu 1990-luvulla
- Globaalit tekijät saavat koko ajan lisää painoa ja tulevat etualalle vuosittuuhannen vaihteen jälkeen

Maailmantaloudessa tarvittaisiin sekä keskipitkällä että pitkällä aikavälillä talouspolitiikan koordinoitua ja johtajuutta. Tätä edellyttävät taloudellisten toimintojen kasvava globalisoituminen, voimistuva suuntaus kohti alueellisia taloudellisia liittoja sekä avoimen, monenkeskeisen kauppajärjestelmän uhkaava kriisiytyminen, talouspolitiikan tehokkuuden heikkeneminen kansallisella tasolla, kansallisen politiikan kansainvälisten ulottuvuuksien laajeneminen ja alueiden välisten jännitteiden kasvu sekä globaalit ympäristö- ja väestöhaasteet.

Kansainvälinen talous on seuraavien 10 - 15 vuoden aikana kolminapaiseen johtajuuteen nojaava, vaikka tällainen järjestelmä on epävakaa (Michalski, 1992). Kahdenvälinen sopimus kolminapaisessa järjestelmässä saattaa pakottaa ulkopuolelle jääneen kolmannen osapuolen protektionistiseen politiikkaan. Lisäksi kolminapaisen järjestelmän ulkopuolelle jäävät maat, ennen kaikkea entiset sosialistimaat sekä kehitysmaat, voivat kohdata diskriminointia ja ulossulkemista. Toisaalta USA:n, EY:n ja Japanin johtamalle kolminapaiselle järjestelmälle ei liene vaihtoehtoja seuraavien 10 - 15 vuoden aikana. Järjestelmä voi olla tasapainoinen, mikäli se toimii ennalta sovittujen ja selkeiden kansainvälisten sääntöjen ja sopimusten puitteissa. Tämän takia GATTin Uruguay-kierroksen saattaminen positiiviseen päätökseen on avainasemassa maailmantalouden toimivuuden kannalta.

Alaviitteet

¹ Yleisimpiä kauppapoliittisia NTM-esteitä ovat olleet mm.

1) Vapaaehtoiset rajoitus sopimukset (Voluntary Restraint Agreements, Voluntary Export Restraints, VER). VER on sopimus, jonka tarkoituksena on rajoittaa tietystä maasta tulevien tiettyjen tuontihyödykkeiden määrä sovitulle tasolle sovitulla ajanjaksolla. Sopimuksen toteuttamisesta vastaa yleensä vientimaan hallitus tai teollisuuden ala, jolloin sopimukset ovat olleet GATTin ulkopuolella vaikkakin sen hengen vastaisia.

2) Dumping-syytteet ja maksut (Antidumping duties). Tutinnan jälkeen määrätty maksu, joka koskee tiettyjen tuotteiden tuontimaata tai tuotteiden valmistajan tuontia johtuen polkumyynnistä. Dumping-syytettä on käytetty usein pakotekeino- na esimerkiksi vapaaehtoisen rajoitus sopimuksen aikaan saamiseksi.

3) Countervailing-maksut (Countervailing duties). Tuontimaksu, joka määrätään koskemaan tiettyjä tuotteita, joiden valmistukseen valmistaja on saanut tukiaisia esimerkiksi valtiolta (Kelly ym., 1988).

² Ympäristönormeista tinkiminen voi edesauttaa taloudellista kehitystä jonkin aikaa. Alueet teollistuvat ja kehittyvät väliaikaisesti esimerkiksi kaivostoiminnan ansiosta. Kuitenkaan tulotaso ei todennäköisesti nouse niin korkeaksi, että alueella olisi resursseja jälkikäteen korjata ympäristötuhoja. Saastuneiden maa-alueiden kunnostusohjelman kustannukset Yhdysvalloissa osoittavat kuinka kallista jälkikäteen tapahtuva puhdistus on.

³ Tapaus vastaa suurin piirtein Nordhausin (1991) laskemaa optimaalista kasvihuonekaasujen päästötasoa. Aivan kuten fossiilisten polttoaineidenkin peruskäyttökennario päästöjen vähentämisen ja kasvihuoneilmiöön sopeutumisskenaariot ovat tehokkaita. Toisin sanoen kasvihuonekaasujen vähentämisessä toteutuu kustannus-tehokkuus sekä eri kasvihuonekaasujen että eri maiden välillä.

⁴ Kun kasvihuoneilmiön torjumisen tulevat kustannukset ja hyödyt diskontataan, on jokainen menetetty markka vuonna 2100 kolmen prosentin diskonttokorolla nykyarvoltaan vajaat neljä penniä. 'Oikea' diskonttauskorko riippuu mm. kasvihuonekaasujen hajoamisnopeudesta ilmakehässä (Nordhaus 1991; Kinnunen 1992).

⁵ Panos-tuotos tietojen avulla voidaan arvioida, kuinka talous ja kasvihuonekaasupäästöt liittyvät toisiinsa. Oletetaan, että kotitalouksien kulutus supistuu ja säästäminen kasvaa noin 8 miljardilla markalla (noin neljä prosenttia vuoden 1988 kulutusmenoista), mikä vähentää hiilidioksidipäästöjä noin yhden megatonnin verran. Kun säästöt investoidaan Suomeen saman vuoden aikana, investointitoiminnasta aiheutuu noin 440 000 tonnin hiilidioksidipäästöt. Vuoden aikana päästöt siis vähentyisivät noin 560 000 tonnilla. Jos investoinnit kohdistuisivat yksinomaan avoimelle vientisektorille, jonka tuotanto kasvaisi noin 4,5 miljardia (arvolisäys 1,5 miljardia markkaa), tästä tuotannon lisäyksestä aiheutuisi 675 000 tonnin hiilidioksidipäästöjen lisäys seuraavana vuonna. Jos tuotannon lisäys kohdistuisi vain metallien valmistukseen, päästöjen lisäys olisi noin miljoonan tonnia, ja jos se kohdistuisi ainoastaan metallituotteiden ja koneiden valmistukseen, päästöjen lisäys olisi noin 68 000 tonnia. Vientitulojen kasvu lisäisi kolmantena vuonna yksityistä kulutusta, ja keskimäärin yksi yksityisen kulutuksen markka aiheuttaa noin 120 gramman hiilidioksidipäästöt. Jotta päästöt stabiloituisivat vuoden 1990 tasolle, vuonna 2025 yksi yksityisen kulutuksen markka saisi aiheuttaa noin 60 gramman hiilidioksidipäästöt.

⁶ Tähän on syynä koron noususta seuraavat ristiriitaiset reaktiot. Substituutiovaikutus eli nykyisen kulutuksen hinnan kallistuminen tulevaan kulutukseen verrattuna lisää säästämistä eli lykkää kulutusta. Tulovaikutus eli varallisuusvaikutus vähentää tarvetta säästää tietyn kulutuksen rahoittamiseksi. Korkotaso on myös muuttuja, joka määrää talouden investointien määrää. Korkea korko karsii investointeja ja vaikuttaa tätä kautta talouden kehitykseen, mm. kasvuun. Hitaamman talouskasvun voidaan olettaa lisäävän säästämistä ja näin alentavan korkoa. Talouden 'korko- ja kasvuloukuksi' voidaan kuvata tilannetta, jossa korkean koron aiheuttama talouden kasvuvauhdin hidastuminen ei lisääkään säästöjä ja näin talous jää korkean koron ja hitaan kasvun loukkuun. Pahin esimerkki ko. tapauksesta on 1930-luvun suuri lama.

Kansainvälisen talouden kasvuhaarukka

3

3.1 Kolminapaisen maailman voimasuhdekilpailu jatkuu44

Nouseeko uusia menestyjiä?
Ydinalueiden vahvuudet ja heikkoudet

3.2 Millainen on kehitys keskusalueiden ympäristössä?48

Kaakkois-Aasiasta maailmantalouden kasvukeskus
Tyynen valtameren piirin alueellisia kehitystrendejä
Jatkuuko Kiinan nopea kasvu?
Islamilainen maailma laajenee?
Afrikan vaikeudet jatkuvat
Latinalainen Amerikka elpyy?

3.3 Maailmantalouden kasvuarviot60

Tuotanto- ja tulotasovertailut ovat ongelmallisia

3.1 Kolminapaisen maailman voimasuhdekilpailu jatkuu

Maailmantalous on 1990-luvun alussa USA:n, EY:n ja Japanin johtama kolminapainen kokonaisuus. Näihin blokkeihin kytkeytyy enemmän tai vähemmän kiinteästi maita, jotka suuntautuvat johtavan maan markkinoille ja ovat yhdysvaltalaisten, EY-maiden ja japanilaisten yritysten suorien sijoitusten pääkohdealueina ja työvoimareserveinä. Kytkenät johtavien ja vaikutuspiiriin kuuluvien maiden välillä ovat luonnollisesti vastavuoroisia ja kiinteydeltään vaihtelevia. Samoin blokkirajojen ylityksiä on runsaasti ennen kaikkea monikansallisten yritysten toiminnassa.

Napojen ympärille muotoutuvat alueelliset ryhmittymät ovat luonteeltaan ja kiinteydeltään hyvin erilaisia. Euroopan integraatio tähtää kiinteään poliittiseen ja taloudelliseen yhteistyöhön. Pohjois-Amerikassa on kysymys lähinnä kaupan vapauttamisesta. Kaakkois-Aasiassa valtioiden merkitys on vähäisempi ja integraatio tapahtuu lähinnä suorien sijoitusten ja yritysten yhteistoiminnan muodossa.

On olemassa myös maita, kuten Kiina ja Intia, jotka ovat väestömäärältään suuria ja jotka toteuttavat itsenäistä linjaa suhteessa rikkaiden maiden valtakeskuksiin. Tulevaisuudessa näiden maiden poliittinen ja taloudellinen merkitys kasvaa. Teknisessä kehityksessä nämä maat ovat kuitenkin riippuvaisia rikkaiden maiden teknologiasta.

Nouseeko uusia menestyjiä?

Kansainvälisen talouden näkökulmasta tärkeä kysymys on, säilyykö kolminapainen järjestelmä johtavana tekijänä kansainvälisessä taloudessa vai nouseeko uusia tasapainoa merkittävästi muuttavia maita tai alueita. Uusille nousijoille asetettavat tärkeimmät edellytykset ovat hyvä koulutustaso ja jatkuva panostaminen työvoiman osaamiseen, korkea työmoraali, viennin kasvattamiseen suuntautunut toimintalinja, yhteiskunnallinen ja poliittinen vakaus, sovellutussuuntautunut tutkimus- ja kehitystoiminta, korkea säästämisaste, tehokas elintarvikehuolto sekä pitkän aikavälin strateginen ajattelu taloudellisessa toiminnassa (esim. Emmerij, 1992; Jägerhorn, 1989).

Edellä luetellut ehdot ovat vaativat. Tämän takia seuraavien 15 vuoden aikana tuskin nousee merkittäviä uusia kolmen keskusalueen johtoasemaa horjuttavia maita. Uudet nousijat sen sijaan voivat vahvistaa jotain tai joitain näistä keskuksista. Ehkä tärkein tekijä sille, ettei merkittäviä nousijoita kohoa vielä 15 vuoden tähtäyksellä, on menestyksen edellyttämä suuri tieto-taito- ja teknologiariippuvuus. Tällaisen kehitysvaiheen saavuttaminen kestää

kauan. Väkimääränsä suhteen potentiaaliset nousijat, kuten Intia, ovat niin matalalla tulotasolla, ettei tarvittavaa kotimaista säästämistä synny helposti. Myöskään muista maista ei liene odotettavissa sellaisia suoria sijoituksia, joita kestävä liikkeellelähtö edellyttäisi.

Kansainväliseen talouteen merkittävästi vaikuttavia maita voi olla esimerkiksi Brasilia, jonka mahdollinen taloudellinen nousu kuitenkin lähinnä vahvistaisi Amerikan mantereen NAFTA-talousalueen merkitystä. Brasilia ei myöskään erityisen hyvin toteuta edellä mainittuja menestystekijöitä. Ennen kaikkea koulutustaso ja yhteiskunnallinen epävakaisuus sekä matalat säästöt ovat esteenä. Vastaavasti Indonesia, jonka väkiluku on 180 miljoonaa, voisi vahvistaa Kaakkois-Aasian talousalueen painoarvoa. Euroopassa vastaavassa asemassa on Venäjä. Näistä tuskin mikään maa voi kuitenkaan 10 - 15 vuoden tähtäimellä muodostaa maailmantalouteen neljättä valtakeskittymää.

Joissakin yhteyksissä on mainittu, että yhtenäisen islamilaisen alueen syntyminen muuttaa kansainvälisen talouden sisäistä työnjakoa. Näillä mailla on omistuksessaan suuria öljy- ja muita raaka-ainevaroja, jotka eivät kuitenkaan takaa kehityksen liikkeellelähtöä. Kyseisissä maissa osaamiseen ja talouden dynamiikkaan liittyvät puutteet saattavat estää samanlaisen kehityksen, mikä on toteutunut eräissä Kaakkois-Aasian maissa. Islamilaiset maat ovat kuitenkin taloudellisessa ja poliittisessa kehityksessä erittäin keskeisessä asemassa maantieteellisen sijainnin, raaka-aineriikkauksien sekä mahdollisen uskonnollisen identiteetin takia. Samalla alue voi olla epävakaisuutta lisäävä tekijä, jos keskeisten öljyntuottajien ja teollisuusmaiden välille syntyy ristiriitoja.

Kiina on väestömääränsä ja viimeaikaisen talouskasvunsa vuoksi merkittävin potentiaalinen nousija, joka voisi muuttaa kuvaa kolminapaisesta maailmasta. Kiinan eräät alueet ovat teollistuneet ja modernisoituneet nopeasti. Laajan valtakunnan eri osien väliset erot voivat kuitenkin hidastaa kehitystä jatkossa. Kiinan näkymiä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 3.2.

Ydinalueiden vahvuudet ja heikkoudet

Kolminapaisen järjestelmän ydinmaat ovat pyrkineet tehostamaan toimintaansa menestyäkseen alueiden välisessä talouskilpailussa. Länsi-Eurooppa, joka oli toisen maailmansodan jälkeen menestyksellisesti kuronut umpeen elintaso- ja teknologiakuilua Yhdysvaltoihin verrattuna, oli 1970-luvulla uudelleen jäämässä jälkeen USA:sta ja Japanista. Länsi-Euroopassa onkin 1980-luvun alusta lähtien pyritty tehostamaan alueen sisäistä integraatiota, poistamaan talouksia haittaavia jäykkyystekijöitä sekä vastaamaan teknologiakilpailuun sisäisiä voimavaroja yhdistämällä.

Kolminapaisen maailmantalouden eri osien vahvuuksia ja heikkouksia on tarkasteltu useissa julkaisuissa (TASKU, 1990; CPB, 1992). Tässä yhteydessä vertailut esitetään tiivistetysti. Päähuomio tässä luvussa kiinnitetään pääalueiden vaikutuspiiriin kuuluvien maiden ja alueiden näkymien arviointiin. Vahvistavatko lähialueet ydinalueita vai heikentävätkö ne tulevaisuudessa niitä?

Amerikan alue koostuu USA:n lisäksi Kanadasta ja Latinalaisesta Amerikasta. Sen ytimeksi voi muodostua Yhdysvaltojen, Kanadan ja Meksikon muodostama vapaakauppa-alue (NAFTA), johon ehkä liittyy aikaa myöten muita Latinalaisen Amerikan maita. Viimeksi mainitut voivat myös kiinteyttää keskinäisiä yhteyksiään löyhempien talousliittojen muodossa.

Kaakkois-Aasian talousalueeseen voidaan lukea Japani, Australia, Uusi Seelanti sekä NIE-alue ja ASEAN-maat. Myös muu itäinen Aasia kuuluu luontevasti tähän ryhmään. Ryhmässä on hyvin erilaisessa kehitysvaiheessa olevia ja myös hyvin erilaisia talousjärjestelmiä soveltavia maita. Tämän takia Kaakkois-Aasian sisäinen integraatio on löyhä perustuen kehitysvaiheerojen luoman työnjaon hyödyntämiseen pikemminkin kuin valtioiden väliseen taloudellis-poliittiseen integraatioon Länsi-Euroopan mallin mukaan.

Eurooppa-alue on murrosvaiheessa. Länsi-Euroopan sisäinen integraatio EY:n ja tulevan ETA-sopimuksen puitteissa on kiinteää. Maiden välinen sisäinen kauppa on jo hyvin tiivistä. Entiset suunnitelmatalousmaat Keski- ja Itä-Euroopassa sekä suuri osa IVY-maista kytkeytyvät Länsi-Eurooppaan sekä maantieteen että historiallisten siteiden vuoksi. Toinen Euroopan lähialue on Välimeren alueen Pohjois-Afrikka ja Lähi-itä. Viimeksi mainitulla alueella on suurten öljyvarantojensa takia myös merkittävä globaalinen ulottuvuus. Muu Afrikka on vaikeammin yhdistettävissä tiettyyn ydinalueeseen. Siirtomaakytkennät ja maantieteellinen läheisyys liittävät kuitenkin Afrikan selvemmin Länsi-Eurooppaan kuin USA:han tai Japaniin.

Yhdysvaltojen vahvuutena on toimiva hintajärjestelmä, omistusoikeuksien hyvä suoja taloudellisessa toiminnassa, valtion vähäinen puuttuminen talousratkaisuihin, hyvä kannustinjärjestelmä sekä kilpailua ja yrittäjyyttä suosiva, yksilöllistä sopeutumista korostava ja riskinottoon kannustava ilmapiiri (CPB, 1992). Työvoimaa on saatavissa runsaasti ja työmarkkinoiden joustavuus sekä palkkaerot ovat suuret (OECD, 1993b). Teknologinen taso on myös suhteellisen korkea.

Julkisen talouden roolin aliarviointi ja verovastaisuus ovat toisaalta johtaneet suuriin budjettialijäämiin sekä laiminlyönteihin perusrakenteen ja koulutuksen kehittämisessä. Ylenmääräinen joustavuuden ja yksilöllisyyden korostaminen on osaltaan johtanut siihen, etteivät työntekijät Yhdysvalloissa sitoudu yhtä suurena määrin yrityksen tavoitteiden toteuttamiseen ja tuotavuuden kohottamiseen kuin esimerkiksi Japanissa. Johdon ja työntekijöiden välinen vastakkainasettelu, työvoiman korkea vaihtuvuus, laiminlyönnit työpaikkakoulutuksessa, yritysten eri organisaatioyksiköiden välisen koordinoinnin puute sekä lyhytjänteisyys asiakassuhteissa pitävät yllä epävarmuutta ja lyhyen ajan näkökulmaa taloudessa. Nopeiden voittojen tavoittelu sekä helpon ja miellyttävän pikemminkin kuin vaativan ja korkeatasoisen koulutuksen arvostus eivät nosta riittävästi työvoiman osaamista. On ilmeistä, että Yhdysvallat tulee jatkossa panostamaan voimakkaasti perusrakenteiden ja koulutusjärjestelmän ongelmien paikkaamiseen. Samanaikaisesti on välttämätöntä supistaa sekä ulkomaankaupan alijäämäisyyttä että julkisen talouden velkaantumista. Koulutusongelmaa voi helpottaa korkeasti koulu-

tettujen maahanmuutto kehitysmaista ja erityisesti Venäjältä ja muista IVY-maista.

Japanin talouskehitys on ollut toisen maailmansodan jälkeen nopeampaa kuin USA:n ja Euroopan. Japanin taloudelle on tunnusomaista pitkäjännittäisyys eri toimintaloikoilla. Tämä toimintastrategia on johtanut suhteellisen matalaan reaalkorkoon ja korkeaan kiinteiden investointien sekä tutkimus- ja tuotekehitysmenojen tasoon. Koulutuksen laatuun on kiinnitetty runsaasti huomiota. Tuotannon ja työn organisointi on toteutettu tehokkaasti. Tutkimus- ja tuotekehitysmenojen sekä koulutuksen arvostus on antanut hyvän perustan voimakkaalle teknologiselle uudistumiselle laajalla rintamalla. Japanissa on taloudellisten toimintojen koordinointi pitkälle vietyä, mikä näkyy muun muassa vakaina asiakassuhteina sekä siinä, että työntekijän uskollisuus palvelulla samaa yritystä koko eliniän on suuri. Silti palkkajoustavuus on Japanissa OECD-maiden korkeimpia (OECD, 1993b). Työnantajat puolestaan investoivat runsaasti työpaikkakoulutukseen, mikä on pitänyt yllä tuotannon korkeaa laatua. Japanin talous on toisaalta suhteellisen suljettu ja kilpailu varsinkin kotimarkkina-aloilla on vähäistä. Tämä on osasyynä näiden alojen hitaaseen tuottavuuden kasvuun ja korkeaan hintatasoon. Japanissa on ongelmana myös nopea väestön ikääntyminen, jolla on vaikutuksia säästämisasteeseen ja työmarkkinajoustavuuteen. Japanin taloudessa on suuri kumuloitunut vaihtotaseylijäjämä, joka on sijoitettu osin melko tuottamattomiin kiinteistöihin ja tuotantolaitoksiin ulkomaille. Japanin ympäristössä on kuitenkin nopeasti kasvavia talouksia, jotka voivat Japanin kasvuvauhdin hidastuessa toimia Kaakkois-Aasian kasvun ylläpitäjinä.

Länsi-Euroopan tilanne on vaikeammin arvioitavissa. Työvoimaa on runsaasti, mutta ongelmana on työvoiman ikääntyminen. Tätä tosin lieventää voimakas muutto alueelle ennen kaikkea Itä-Euroopasta ja Afrikasta. Koulutuksen ja perusrakenteen laatu on hyvä. Säästämis- ja investointiaste ovat selvästi korkeampia kuin Yhdysvalloissa. Yhteiskuntajärjestelmien toimivuus on hyvä ja eri yhteiskunnalliset ryhmät pystyvät toimimaan suhteellisen koordinoitusti. Euroopassa hintajärjestelmä ja muut talouden kannustimet kuten verojärjestelmä ovat vähemmän tehokkaat kuin USA:ssa ja Japanissa. Tulonjakotavoitteiden korostuminen on vähentänyt riskiä ja epävarmuutta, mutta tuonut samalla jäykkyystekijöitä talouteen ja heikentänyt sopeutumisen ja aloitteellisuuden kannustimia. Näitä tekijöitä on 1980-luvun puolivälistä lähtien pyritty useissa Länsi-Euroopan maissa korjaamaan, mutta toistaiseksi melko vaatimattomalla menestyksellä.

Euroopan integraatiossa on aivan viime aikoina koettu useita vastoinkäymisiä ja toistaiseksi on epäselvää, miten pitkälle integraatiossa on mahdollista edetä. Kielelliset ja kulttuurierot voivat estää tiiviin integraation syntymisen. Länsi-Euroopan teknologista jälkeenjääneisyyttä suhteessa USA:han ja Japaniin on pyritty poistamaan yhteisillä ohjelmilla sekä panostuksella tutkimukseen ja tuotekehitykseen. Euroopan ongelmana on sopeutuminen uusiin kansainvälisen työnjaon haasteisiin. Venäjän ja Itä-Euroopan tilanteen epävarmuus muodostaa koko Euroopalle lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä

kehityksen esteen. Pitemmällä aikavälillä Itä-Eurooppa tarjoaa kuitenkin merkittäviä mahdollisuuksia.

3.2 Millainen on kehitys keskusalueiden ympäristössä?

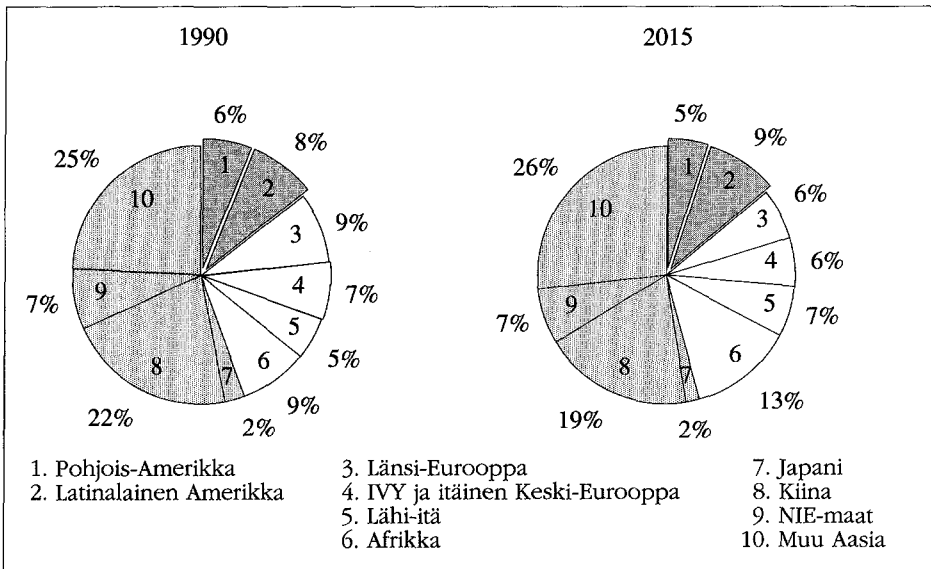
Maailmantalouden kolmen keskusalueen kehitys riippuu paitsi niiden omista vahvuuksista ja heikkouksista myös niiden lähiympäristön kehityksestä. Näin ollen keskusalueiden edun mukaista on saada lähialueiden kehitys liikkeelle esimerkiksi markkinoiden avaamisen, lainoituksen, vastikkeettoman avun tai suorien sijoitusten avulla. Esimerkiksi Venäjä on kuitenkin niin merkittävä poliittisesti, taloudellisesti ja sotilaallisesti, että sen tarvitsemaa tukea joudutaan koordinoimaan globaalisesti. Venäjän tilanteen parantaminen painottaa tämän takia monenkeskeisyyttä kansainvälisissä taloussuhteissa.

Tärkeä edellytys lähialueiden ongelmien ratkaisemiseen olisi säästöylijiämien muodostuminen pääalueilla ja päämaissa. Yhdysvalloissa ja Länsi-Euroopassa vaihtotaseen ja julkisen talouden alijäämät ovat 1990-luvun alkupuoliskolla suuria ja kasvavia. Näin ollen Yhdysvalloissa ja Länsi-Euroopassa ei synny avustukseen tarvittavia säästöylijiämiä. Ne muodostuvat Japanissa ja muissa Kaakkois-Aasian maissa.

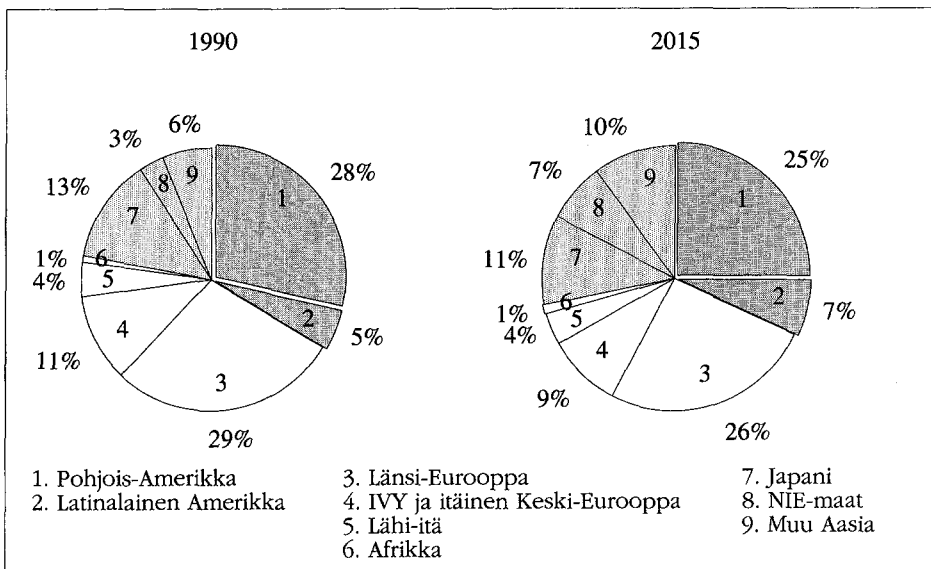
Aasian dynaamiset taloudet (DAE) vastaavat kehitysedellytyksiltään Japania. Näissä maissa on pitkäjännitteisesti rakennettu hyvä koulutustaso ja työvoiman osaamiseen panostetaan jatkuvasti. Maat ovat kasvaneet nopeasti omaksumansa vientiin suuntautuneen toimintalinjan pohjalta. Nämä maat joutuvat ilmeisesti 1990-luvulla avaamaan talouttaan ulkopuoliselle tuonnille sekä pääomaliikkeille entistä enemmän. Kun ensimmäisen vaiheen DAE-maat kuten Etelä-Korea ja Singapore siirtyvät teollisuusmaiden luokkaan tulotason kohotessa, matalaa palkkatasoa edellyttävä tuotantotoiminta siirtyy asteittain muihin alueen maihin kuten Malesiaan, Thaimaahan tai Indonesiaan. Kaikissa näissä maissa työvoimaa on runsaasti saatavissa ja sen koulutustaso on varsin hyvä. Hallinnon, työvoiman ja perusrakenteen laadun jatkuva nostaminen on kuitenkin edellytys sille, että maat säilyttävät asemansa myös korkealaatuisten tuotteiden valmistuksessa. Ulkomaisten investoijien vaatimusten tyydyttäminen on eräs keskeinen ehto kasvuprosessille toisen vaiheen DAE-alueella.

Muissa kehitysmaissa elää kaksi kolmasosaa maapallon väestöstä, mutta tuotetaan alle viidesosa maapallon käyvin valuuttakurssein arvioidusta tuotannosta (Kuviot 3.1 ja 3.2). Vaikka tämän ryhmän maiden kesken on suuria eroavuuksia, useimmat täyttävät heikon taloudellisen kehityksen ominaispiirteet: julkinen sektori on mm. mittavien puolustusmenojen takia suuri, mutta hallinto on heikko. Hallitukset puuttuvat taloudelliseen prosessiin kaikilla tasoilla, mutta samanaikaisesti hallitus ei kykene heikkouden takia toteuttamaan perustehtäväänsä. Byrokratia ja korruptio ovat yleinen ongelma. Koulutus, perusterveydenhoito, fyysinen infrastruktuuri ja hallinto ovat laiminlyötyjä. Kehitysmaiden keskuudessa on kuitenkin useita kasvurallia päässeitä tai nousemassa olevia maita kuten Meksiko, Chile, Intia sekä Kiina. Vaikeuksia puolestaan on kaikissa Afrikan maissa.

IVY-maat ja itäisen Keski-Euroopan maat ovat vaikean ja pitkän sopeutumiskauden edessä pyrkiessään rakentamaan markkinataloutta. Venäjällä on etuna valtavat luonnonvarat, suhteellisen hyvin koulutettu työvoima sekä suuret markkinat, jotka tarjoavat mahdollisuuden hyödyntää laajuuden talouden etuja. Hintavääristymät ovat kuitenkin historian kuluessa muodostuneet erittäin suuriksi, ja niiden korjaaminen sekä tämän pohjalta toteutuva voimavarojen uusi ja tehokkaampi kohdentuminen vievät pitkän ajan.



Kuvio 3.1. Väestön jakautuminen alueittain vuosina 1990 ja 2015



Kuvio 3.2. Tuotannon jakautuminen alueittain vuosina 1990 ja 2015

Lähde: CPB, 1992.

Hintojen vapauttaminen, talouksien vakauttaminen ja rakennemuutos johtavat prosessiin, jossa sopeutumiskustannukset ovat kovat. Tämä ajanjakso voi sisältää ”viidakotalouden” kauden, jossa hyvin epätasainen tulonjako on vallitseva. Lähivuosien uhkana on hintojen nousun ryöstäytyminen hallitsemattomaksi hyperinflaatioksi. Riskit vanhaan järjestelmään palaamisesta tai yhteiskunnallisista mullistuksista ja sotilasdiktatuureista sekä väestön hallitsemattomista muuttoliikkeistä eivät ole poissuljettuja. Euroopan kehitysnäkymiä tarkastellaan luvussa 4.

Kaakkois-Aasiasta maailmantalouden kasvukeskus

Välimeri oli taloudellisesti dominoivan alueen keskeisin meri aina 1700-luvulle asti. Tämän jälkeen painopiste alkoi siirtyä Hollannin ja Englannin ansiosta muille merille ja erityisesti Atlantille. Yhdysvaltojen nousu tärkeäksi taloudelliseksi tekijäksi 1900-luvulla ja suurvallaksi viimeistään ensimmäisessä maailmansodassa teki Atlantista keskeisimmän meren maailmantalouden kannalta. Japanin ja muiden Kaakkois-Aasian maiden kaupan kasvu Pohjois-Amerikan kanssa on viime vuosikymmeninä vahvistanut Tyynen valtameren aluetta. Pohjois-Amerikan kauppa Aasian maiden kanssa on ollut arvoltaan suurempaa kuin Euroopan kanssa 1980-luvun alusta lähtien. Poliittiset ja taloudelliset suhteet Tyynen valtameren alueen maiden välillä ovat tiivistyneet vastapainona yhdentyvälle Euroopalle. Yhteistyön tiivistyminen alueella on monimuotoisempaa kuin Länsi-Euroopan yhdentyminen, koska Tyynen valtameren alue on paljon laajempi ja huomattavasti heterogeenisempi kuin Eurooppa.

Kaakkois-Aasian maiden keskinäisen kaupan kasvu on etenkin 1980-luvun lopulta lähtien ollut nopeaa. Kauppavirrat Japanin, NIE-alueen, ASEAN-maiden ja Kiinan välillä ovat kaksin-kolminkertaistuneet jaksolla 1986 - 1991, kun ne 1980-luvun alussa kasvoivat vain muutamia kymmeniä prosentteja.

Vientimaa	Jakso	Tuontimaa				
		Japani	NIE-alue ¹	ASEAN- maat ²	Kiina	Yhteensä
Japani	1980/86	-	67	-8	94	42
	1986/91	-	112	211	-13	111
NIE-alue ¹	1980/86	89	95	18	503	101
	1986/91	136	270	284	258	220
ASEAN-maat ²	1980/86	-29	23	-6	81	-13
	1986/91	88	196	146	158	130
Kiina	1980/86	30	138	42	-	78
	1986/91	82	228	69	-	162
Yhteensä	1980/86	2	74	0	166	33
	1986/91	104	168	189	108	149

¹ Singapore pl.

² Singapore ml.

Taulukko 3.1. Kaakkois-Aasian sisäisen viennin kasvu jaksoilla 1980 - 1986 ja 1986 - 1991, %

Lähteet: China, 1991; IMF, 1992; Moriguchi, 1992; OECD/MFT.

Kaakkois-Aasian maat kuuluvat lähinnä Japani-keskeiseen "napa-alueeseen". Useilla mailla on myös kiinteät yhteydet Amerikan talousalueeseen ns. Tyynenmeren reunan (Pacific Rim) puitteissa. Kaakkois-Aasia on viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana saavuttanut merkittävän roolin maailmantaloudessa. Alkuperäisen NIE-alueen - Taiwanin, Etelä-Korean, Hongkongin ja Singaporen - taloudellinen kasvu oli viime vuosikymmenellä keskimäärin 8 prosenttia vuodessa eli maailman nopeimpia. Ns. Aseanin nelikko eli Thaimaa, Malesia, Indonesia ja Filippiinit kasvoi vuosikymmenen lopulla nopeammin kuin perinteinen NIE-alue. Alemmalla kehitystasolla olevan, kasvu-uralle päässeen maan kasvu on yleensä rikkaampia maita nopeampi. Kiinassa, Intiassa ja Pakistanissa otettiin myös selvä suunta kohti taloudellista nousua.

NIE-alueen taloudellisen kasvun moottorina on ollut aktiivinen osallistuminen kansainväliseen kauppaan. Lähtökohtana on vientiä suosiva strategia, joka yhdessä tuontirajoitusten kanssa on johtanut myös tuonnin korvaamiseen kotimaisella tuotannolla. Erityisesti Yhdysvaltoihin suuntautuva vienti on ollut merkittävää. NIE-alueen länsivienti voi vaikeutua, sillä Yhdysvallat poisti suosituimmuusaseman maiden välisestä kaupasta vuonna 1989.

Uhka vientimarkkinoiden supistumisesta on saanut perinteiset NIE-maat 1990-luvun alusta lähtien investoimaan voimakkaasti lähialueelle kuten Aseanin nelikön maihin. Hongkong ja Singapore ovat lisäksi investoineet Etelä-Kiinan Guangdongin ja Fujian maakuntiin. Näissä uusissa NIE-maissa kasvuodotukset ovat suuret ja mailla on edelleen suosituimmuusasema Yhdysvaltojen ulkomaankaupassa.

Yhdysvaltoihin suuntautuvan viennin osuus alkuperäisen NIE-alueen koko viennistä on laskenut vuosina 1985 - 1991 kolmanneksesta viidesosaan. Japanista on samalla tullut Kaakkois-Aasian maiden suurin kauppakumppani ja investoija ohi Yhdysvaltojen.

Alkuperäisen NIE-alueen ja ASEAN-maiden nousu sekä Kiinan, Intian ja Pakistanin kasvuorientoituneisuus ja Japanin kasvava panostus alueelle on synnyttänyt uuden voimakkaan markkina-alueen. Se on tulevaisuudessa riippumattomampi Yhdysvalloista ja Euroopasta, koska kasvava osa kaupasta käydään alueen sisällä. Aasian sisäisen kaupan osuus alueen koko ulkomaankaupasta nousi selvästi 1980-luvun jälkipuoliskolla (Kuvio 2.1). Kaakkois-Aasian maat ovat ensimmäisiä kehitysmaita, joiden riippuvuus länsimaista on vähentynyt. Silti alueen sisäinen kauppa on vielä esimerkiksi Euroopan sisäiseen kauppaan verrattuna vähäistä. Siksi tämän alueen kasvun jatkuminen edellyttää maailmankaupan vapautta.

Japani, NIE-maat sekä ASEAN-maat hyötyivät eniten Yhdysvaltojen kauppa-alijäämistä Tyynenmeren maiden kanssa 1980-luvulla. Intia, Pakistan ja Kiina ovat potentiaalisia menestyjiä tällä vuosikymmenellä. Vaikka Yhdysvallat joutuu noudattamaan verrattain kurinalaista talouspolitiikkaa 1990-luvulla maan suuren kaksoisvajeen takia, presidentti Clintonin talouspolitiikka voi antaa uutta kasvuvauhtia Tyynenmeren reunan alueelle. Kaakkois-Aasian maiden vientilyijäämät Yhdysvaltojen kanssa on saatava kuitenkin supistumaan.

Japanissa, NIE-maissa ja Aseanin nelikössä pyritään kannustamaan yksityistä kulutusta. Näiden maiden sisäinen kysyntä voisi korvata tulevaisuudessa osittain mahdollisesti laskevaa Yhdysvaltojen vientikysyntää. Tämä olisi välttämätöntä juuri Kiinan, Pakistanin ja Intian kasvun kannalta. Ennen kaikkea Japani muuttunee 1990-luvulla kulutusta suosivammaksi yhteiskunnaksi, jolloin ulkomaankaupan ylijäämät supistuvat. Samoin voi käydä myös joissakin NIE-maissa päätellen maissa vallitsevasta yhteiskunnallisesta tyytymättömyydestä.

Tyyneen valtameren piirin alueellisia kehitystrendejä

Tyyneen valtameren alueella pelkästään maantieteelliset etäisyydet estävät EY-tyyppisen yhdentymisen. Kiinan eri osien väliset suuret erot, Neuvostoliiton hajoaminen ja japanilaisten pyrkimykset kohti avoimempaa ja desentralisoidumpaa yhteiskuntaa niin taloudellisesti kuin poliittisestikin toimivat tavallaan vastavirtaan alueellisten yhdentymispyrkimysten kanssa. Toisaalta ne samalla luovat mahdollisuuksia eri tyyppiseen yhteistyöhön. Esimerkkejä jo toteutuneista ja tulevaisuudessa mahdollisista alueellisista yhteistyömuodoista ovat (Moriguchi, 1992):

1. Japaninmeren ympäristö, jonka muodostavat Japaninmeren puoleiset osat Honshun ja Hokkaidon saarista, Pohjois-Korea ja Etelä-Korea ja Venäjän Japaninmeren ranta. Venäjän edun mukaista on houkutelua pääomia ja teknologiaa itäisen alueensa kehittämiseen, ja muut maat ovat ensi vaiheessa kiinnostuneita Venäjän Kaukoidän energiavaroista.
2. Keltaisenmeren ympäristö, joka muodostuu Japanin Kyushun saaresta, Etelä-Koreasta, Pohjois-Koreasta ja Kiinan pohjoisista rannikkomaakunnista. Alueella on monia voimakkaita teollisuuskeskuksia, jolloin EY-tyyppisen horisontaalisen kaupan kasvumahdollisuudet ovat hyvät.
3. Etelä-Kiinan ympärille muodostuva talousalue, johon kuuluu Guangdongin maakunta, Hongkong, Taiwan ja mahdollisesti ne Indo-Kiinan valtiot, joissa asuu paljon kiinalaisia siirtolaisia. Alueen taloudellinen tulevaisuus näyttää valoisalta, kunhan Hongkongin ja Taiwanin pääomien ja Guangdongin runsaan työvoiman suomat mahdollisuudet pystytään paremmin hyödyntämään. Keskeisessä asemassa on Shenzhen kaupunki ympäristöineen. Suurimman ongelman alueen taloudelliselle kasvuille saattaa aiheuttaa Kiinan keskushallinnon liiallinen halu ohjaila Guangdongin maakunnan kehitystä.
4. Singaporen, Malesian Johorin ja Indonesian Riaun maakuntien taloudellinen integraatio syvenee kaiken aikaa. Niistä muodostuvaa aluetta kutsutaan Kasvukolmioksi (Growth Triangle).
5. Thaimaalla on keskeinen asema Indo-Kiinan taloudellisen yhteistyön lisääntymisessä. Nämä maat muodostavat Aasian nopeimmin kasvavan alueen. Japanin ja NIE-alueen pääomat ovat tunkeutumassa Vietnamiin.

Näiden alueiden läheiset poliittiset ja taloudelliset suhteet periytyvät kaukaammanneisyydestä, eräitä ajanjaksoja kuten Neuvostoliiton ja Kiinan kommunistihallintoa lukuun ottamatta. Tulevaisuudessa taloudelliset suhteet Tyyneen valtameren alueella tulevat vahvistumaan tämän vuosikymmenen monimuotoisen alueellisen yhdentymisen myötä.

Jatkuuko Kiinan nopea kasvu?

Kiinan poikkeuksellisen nopea kasvu 1980-luvulla nojaa 1970-luvulla toteutettuihin uudistuksiin. Maataloustuotanto on lisääntynyt reformeista lähtien 12 - 13 prosentin vuosivauhtia, minkä ansiosta Kiina on pystynyt parantamaan harvaanasuttujen alueiden hyvinvointia ilman suuria muuttovirtoja maaseudulta kaupunkiin.

Kiinan talousmenestys viimeisten viidentoista vuoden aikana on ollut eräs maailman parhaista. Kansantuotteen volyyymi kasvoi lähes 9 prosenttia vuodessa. Jos yli 5 prosentin kasvuerä länsimaihin säilyy, Kiinasta tulee muutamassa kymmenessä vuodessa maailman suurin talous. Kiinan taloudesta esitetään kuitenkin toisistaan suuresti poikkeavia ennusteita. Ne vaihtelevat hyvin optimistisista kasvuodotuksista (The Economist, 1992) Maailmanpankin ja OECD:n tutkijoiden varovaisiin arvioihin (Jones ym., 1992).

Talouduudistusten Kiinassa jatkuessa virallinen kasvutavoite eli kansantuotteen nelinkertaistuminen vuodesta 1980 vuoteen 2000 mennessä voi toteutua. Kiinassa on erimielisyyttä lähinnä uudistusten nopeudesta. Joidenkin mielestä uudistusten vauhdittaminen on niiden onnistumisen edellytys, kun taas toiset katsovat, että nopeammat uudistukset johtavat kaaokseen. Yhteisenä linjana talouden kehittämisessä on käyttää hyväksi Kiinan 500 miljoonan suuruisen työvoiman halpuutta sekä muuttaa Kiinan rannikko vientiväyhykkeeksi.

Keskeinen kysymys on, kuinka pitkään Kiinan talouskasvu voi jatkua yhtä nopeana kuin edeltävinä 15 vuotena. Mitkä ovat keskeiset mahdollisuudet ja uhat?

Kiinan talouskasvu perustuu osaltaan lisääntyvään integraatioon Taiwanin ja Hongkongin kanssa. Näistä maista on peräisin kolme neljäsosaa Kiinan mannermaalle suuntautuneista ulkomaisista suorista sijoituksista. Erityisesti Hongkong on toiminut Etelä-Kiinan rahoittajana, investoijana ja uuden teknologian tarjoajana ja on ratkaisevasti auttanut muutosta keskussuunnittelujärjestelmästä avoimempaan talouteen (Jones ym., 1992). Lisääntyneet taloudelliset siteet Kiinan ja Taiwanin välillä ovat johtaneet suorien kahdenkeskeisten yhteyksien luontiin. Vaikka Taiwanin virallinen politiikka ei sisällä mitään kompromisseja Kiinan kanssa, on Kiinan, Taiwanin ja Hongkongin välille syntynyt lisääntyvä määrä koordinoivia taloussiteitä.

Kiinan hallitus on luvannut säilyttää Hongkongin kapitalistisen järjestelmän 50 vuoden ajan vuoden 1997 jälkeen periaatteella "yksi maa, kaksi järjestelmää". Kiinan vakuutteluista huolimatta tulevaisuus Kiinan osana on Hongkongissa herättänyt ajoittain huomattavaa epävarmuutta. Tämä luottamuksen puute on heijastunut muuttoaaltoina Hongkongista.

Taiwan on vähemmän avoin Kiinan kuin muiden maiden suuntaan. Taiwan pelkää tiiviimpien taloussiteiden tekevän sen talouden haavoittuvammaksi ja riippuvaisemmaksi Kiinasta. Kiinan politiikka on puolestaan avoimempi Taiwanin suhteen kuin muihin maihin päin. Taiwanilaiset sijoittajat ovat etuoikeutetussa asemassa. Tämä kuvastaa Kiinan toivetta siitä, että läheisemmät taloussuhteet toisivat saarivaltion takaisin sen valtapiiriin.

Vaikka Kiinan, Hongkongin ja Taiwanin integraatioprosessi hidastuisikin, Kiinan talousyhteydet muihin maihin voivat vahvistua. Jos Kiinasta tulee GATTin jäsen, Kiinan ulkomaankauppa vapautuu ja tuonti kasvaa. Nopeasti kasvamassa olleet suorat sijoitukset Japanista, Australiasta, Pohjois-Amerikasta, Euroopasta, Etelä-Koreasta ja muista vauraista maista voivat edelleen lisääntyä ja kehittää Kiinaan kilpailukykyisen vientiteollisuuden. Suuret infrastruktuuri-investoinnit, joihin osarahoitus tulisi kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta, nopeuttaisivat tätä prosessia.

Kiinan pyrkimys yhdistää kommunistinen ideologia ja kapitalismi sosialistiseksi markkinataloudeksi on kuitenkin hyvin herkkä prosessi. Kiinan kommunistisen puolueen kongressissa keväällä 1993 todettiin, että ”puolueen kiistämätön asema maan asioiden johdossa säilyy, sosialistinen järjestelmä ja kansan diktatuuri ovat pysyviä, sekä Marxin, Leninin ja Mao Zedongin ajatukset ovat ne pilarit, joiden päälle Kiinan yhteiskunta rakentuu” (China Daily, 1993). Käytännön elämässä Kiinan johto kuitenkin pitää välttämättömänä ulkomaisten investointien saamista maahan mahdollisimman nopeasti. Tämä tilanne aiheuttaa ongelmia eikä ole omiaan herättämään luottamusta ulkomaisten investojien keskuudessa.

Toinen suuri ongelma piilee eri provinssien epätasaisessa taloudellisessa kasvussa. Kun ulkomaankaupan liberalisointi alkoi 1980-luvulla, provinssien kilpailu valuuttatuloista johti lähes yhtä kaoottiseen tilanteeseen kuin nykyään Venäjällä. Raaka-aineita ja teollisuustuotteita vietiin ulkomaille polkuhinnalla. Kilpailijamaat ovatkin asettamassa hyvin tiukkoja sääntöjä Kiinan halpavientiä vastaan. Viimeisten kahden vuoden aikana on ponnisteltu ulkomaankaupan järjestämiseksi, mutta vielä ei ole luotu modernia ja tehokasta systeemiä. Tämän aikaansaaminen on välttämätöntä, jos Kiina liittyy GATTiin.

Nopea talouskasvu Kiinan itäisillä ja eteläisillä rannikkoalueilla, missä taloudelliset uudistuksetkin ovat edenneet pisimmälle, on aiheuttanut lisääntyvää epätasapainoa Kiinan maakuntien kesken. Köyhyys uhkaa keskittyä lisääntyvässä määrin pohjoisen ja lounaan eristyneille, luonnonvaroiltaan köyhille alueille. Kasvatavat alueelliset erot voivat lisätä alueiden välistä jännitystä. Myös yhteiskunnalliset levottomuudet ja mielenosoitukset muuttoliikettä köyhimmiltä alueilta estäviä säädöksiä vastaan ovat mahdollisia. Liikkuvuuden vapauttaminen voisi kuitenkin johtaa myös kaaokseen, kun suurkaupungit eivät voisi sijoittaa tulijoita. Suurena ongelmana saattaakin olla perusrakenteen ja palvelujen liian vähäinen painotus kehitysohjelmissa ja siitä syntyvä näiden alojen jälkeensä jääneisyys.

Epävakaisuutta ylläpitävä tekijä on myös valtion sektorin ja yksityisen sektorin välinen juopa. Jo nyt on merkkejä siitä, että aivovuoto valtion yrityksistä yksityisyrityksiin vaikeuttaa valtion yritysten kehittämistä. Tämän muuttoliikkeen taustalla on koko ajan kasvava tuloero ja ennen kaikkea paremmat tulo-odotukset yksityisellä sektorilla.

Jos Kiinan nopeaa talouskasvua pystytään pitämään yllä sukupolven ajan, kuten Aasian äskettäin teollistuneiden talouksien osalta tapahtui, sillä olisi huomattavat seuraukset maailmantaloudelle ja kaupalle. OECD:n skenaari-

on (Jones. R. ym., 1992) mukaan Kiina, Taiwan ja Hongkong vastaavat vuonna 2030 jo 20 prosentista maailmankauppaa. Vuonna 1990 osuus oli 4 prosenttia. Alueen vienti ylittäisi Japanin viennin jo 1990-luvun lopussa (APEC, 1992).

Kiinan taloudelliseen kehitykseen liittyvä merkittävä riski on ympäristöongelmat, ennen kaikkea hiilidioksidipäästöt (ks. luku 2.4). Kiinan päästöt ovat 1990-luvun alussa runsaat 10 prosenttia koko maapallon hiilidioksidipäästöistä, mutta päästöjen arvioidaan kohoavan vuoteen 2050 mennessä 30 prosenttiin maapallon kokonaispäästöistä. Ympäristöongelmina jo tällä hetkellä ovat myös vesistöjen pilaantuminen ja pidäkkeetön energiakäyttö (mm. Jangtse-joen suurpato) sekä maaperän tuhoutuminen. Kiina ei voi jatkaa tulevaisuudessa samankaltaista kasvua. Kiinan on välttämätöntä suunnata voimavaroja ympäristönsuojeluun nykyistä suuremmassa määrin. Tämä voi merkitä esimerkiksi nopeaa ydinvoiman käytön lisäämistä ja autoistumisen kasvun rajoittamista joukkoliikennettä kehittämällä.

Islamilainen maailma laajenee?

Neuvostoliiton hajottua Keski-Aasiaan on muodostumassa uusi islamilaisen valtioiden alue, jolla saattaa tulevaisuudessa olla merkitystä kansainvälisessä taloudessa ja politiikassa. Turkki, Iran, Pakistan, Afganistan sekä kuusi IVY-maata, Kazahstan, Tadzikistan, Turkmenistan, Azerbaidzan, Uzbekistan ja Kirgisia, muodostavat melko yhtenäisen maantieteellisen alueen. Alue on tärkeässä ”saumakohdassa” idän ja lännen välissä ja arabimaailman vieressä. Näissä maissa asuu yli 300 miljoonaa ihmistä. Tulotaso on vielä matala, mutta raaka-aineperusta on hyvin vahva.

Mainitun islamilaisen alueen kansantuote asukasta kohti vuonna 1991 vaihteli 200 dollarista Afganistanissa noin 2 500 dollariin Turkissa ja Kazahstanissa. Esimerkiksi alueen IVY-maissa asukkaista 30 - 50 prosenttia eli köyhyysrajan alapuolella vuonna 1989 (Bassani, 1993). Viime vuosien aikana IVY-maiden tuotanto on laskenut nopeasti, inflaatio kiihtynyt ja työttömyys kohonnut. Vaikein ajankohtainen ongelma on kuitenkin ruuan tarjonta. Kazahstania lukuun ottamatta maiden pitää tuoda yli kolme neljänneistä ruokatarvikkeistaan.

Nämä islamilaiset maat omistavat runsaasti mineraaleja ja metalleja, joiden varaan ne voivat rakentaa talouksiaan. Iranilla on öljyä ja Kazahstan on IVY-maiden suurin kuparimalmin tuottaja. Siellä on myös merkittäviä kullan, mangaanin ja muiden metallien esiintymiä. Uzbekistan ja Turkmenistan toimittivat noin puolet entisessä Neuvostoliitossa tuotetusta kullasta. Näillä mailla on myös rikkaat esiintymät lyijyä ja sinkkiä. Kirgisia oli Neuvostoliiton suurin antimonin ja elohopean tuottaja (Dorian-Borisovich, 1992).

Kazahstan ja Turkmenistan ovat Venäjän jälkeen suurimmat öljyn tuottajat IVY:ssä. Venäjän öljyn viennin supistumisen vuoksi islamilaiset valtiot ovat siirtämässä öljyn tuontiaan Venäjältä muihin maihin. Maat ovat aloittaneet öljyneuvottelut Keski-Idän maiden, erityisesti Iranin, kanssa. Näiden suhteiden oletetaan tulevan läheisemmiksi, etenkin jos suhteet IVY-maiden välillä heikentyvät.

Alueen talouksien kiinteämmästä yhteistyöstä on esitetty selkeitä tavoitteita. Iran, Turkki ja Pakistan ovat olleet aktiivisia muodostaessaan suhteita IVY-maihin. Kazahstanin ja Uzbekistanin öljylle Iran on tarjonnut vientipisteiksi Persianlahden satamiaan. Mahdollisena vientireittinä Turkmenistanin ja Azerbaidzanin öljylle on Turkki.

Keski-Aasian IVY-tasavalloissa on esiintynyt sisäisiä, eri rotujen välisiä taisteluja ja kansallista nationalismia. Ristiriitaa aiheuttaa myös se, ettei venäläinen vähemmistö ole jakanut valtaa riittävästi paikalliselle islamilaiselle väestölle. Mikään hallitus ei voi säilyttää tasapainoa näissä olosuhteissa.

Keski-Aasian IVY-maat islamilaistuvat kahdessa muodossa: radikaalisuuntaus on voimakas Tadzikistanissa, josta halutaan muodostaa islamilainen valtio. Muissa maissa ovat vallalla maltillisemmat poliittiset liikkeet. Kazahstan on valinnut Turkin mallin mukaisen länteen suuntautuvan politiikan. Fundamentalismi kasvaa kuitenkin Keski-Aasian köyhimmissä osissa.

	Väestö milj. 1991	Väestön kasvu, %/v 1980-91	Bkt, milj. US\$ 1991	Bkt:n kasvu, %/v 1980-91	Bkt/ asukas, US\$ 1991	Elinikä, vuosia	Synty- vyys, %	Luku- taidot- tomien osuus, %
Turkki	57,2	2,3	103 888	5,4	1 820	67	3,4	19
Iran	57,7	3,6	127 366	2,5	2 320	63	6,2	46
Pakistan	115,6	3,1	46 725	6,5	400	56	5,7	65
Afganistan	16,1	0,0	3 100	..	200	42	..	71
Kazahstan	16,9	1,2	41 691	2,1	2 470	69	2,7	*
Tadzikistan	5,4	2,9	5 669	2,9	1 050	69	4,9	*
Turkmenistan	3,7	2,5	6 387	3,2	1 700	66	3,9	*
Azerbaidzan	7,2	1,5	12 065	1,9	1 670	71	2,6	*
Uzbekistan	20,9	2,6	28 255	3,4	1 350	69	3,9	*
Kirgisia	4,4	1,9	6 900	4,1	1 550	69	3,6	*
Yhteensä	305	2,8	382 046	3,8	1 253	61	4,9	..

Taulukko 3.2. Keski-Aasian islamilainen alue

Lähteet: Bassani, 1993; Mining, 1992; World Bank, 1992a.

On hyvin todennäköistä, ettei alueesta muodostu yhtenäistä merkittävää talousblokkia. Vahvimpien maiden Iranin, Pakistanin ja Turkin edut eivät välttämättä ole samansuuntaiset ja niiden suhteet länsimaihin ovat hyvin erilaiset. IVY-maissa on suuri venäläisvähemmistö, jonka aseman Venäjä haluaa turvata. On myös huomattava, että alue on vain osa Pohjois-Afrikasta Indonesiaan ulottuvaa islamilaista vyöhykettä, joka on ainakin tähän saakka osoittautunut epäyhtenäiseksi. Mikäli koko tämä vyöhyke kehittyisi yhtenäiseksi poliittiseksi ja taloudelliseksi voimaksi, vaikuttaisi se merkittävästi maailmantalouteen.

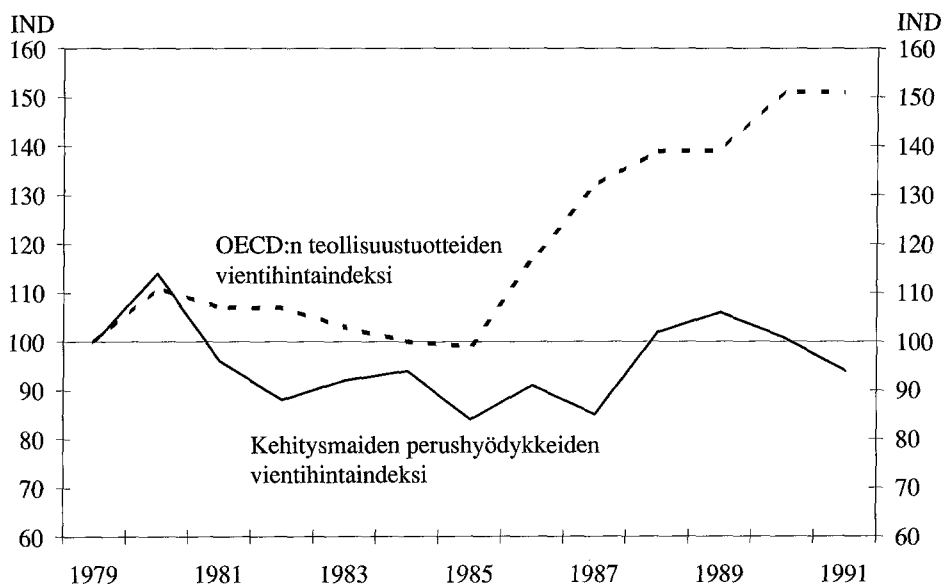
Afrikan valkeudet jatkuvat

Perushyödykkeiden hintojen lasku, sitä seurannut tulotason aleneminen sekä poliittiset levottomuudet ovat keskeinen syy nykyhetken taloudelliseen

ahdinkoon Afrikassa (Kuvio 3.3). Perushyödykkeistä saadaan edelleen 85 - 95 prosenttia mantereen vientituloista. Perushyödykkeiden hinnat maailmanmarkkinoilla ratkaisevatkin mantereen taloudellisen kehityksen.

Toinen Afrikan talouden taantumiseen vaikuttava tekijä on ulkomaisten investointien puute. Vaikka tarvittavia uudistuksia on osin toteutettu, on useimpien Afrikan maiden poliittinen ja taloudellinen tilanne liian epävakaa ja sekava tarjotakseen riittävää varmuutta ulkomaisille investoinneille.

Perushyödyketuotannosta riippuvaisissa maissa muu yrityssektori on hyvin heikko. Helpottaakseen kestäväällä tavalla ongelmiaan Afrikan maiden tulisi panostaa talouden perusrakenteisiin huomattavasti aikaisempaa enemmän. Luku- ja kirjoitustaidon ja yhteiskunnan perusinfrastruktuurin parantaminen loisi edellytykset ensinnäkin elintarvikehuollon varmistamiselle ja sen jälkeen talouden tuotantorakenteen monipuolistamiselle. Myös hallinnon tehostaminen, julkisen sektorin välittömän tuotantotoimintaan puuttumisen vähentäminen sekä korruption kitkeminen ovat tärkeitä kehittymisen edellytyksiä.



Kuvio 3.3. Kehitysmaiden perushyödykkeiden ja OECD:n teollisuustuotteiden vientihintaindeksit, Ind (1979) = 100

Lähteet: OECD/EO; UN, 1993.

Perushyödyketuotannosta riippuvaisten maiden mahdollisuudet monipuolistaa tuotantorakenteita ovat huonot. Luopuminen nousevien tariffien järjestelmästä, jossa kehitysmaiden pitemmälle jalostetuista tuotteista kerätään teollisuusmaissa korkeampi tulli, saattaisi houkutella ulkomaisia yrityksiä siirtämään jalostustoimintaa kehitysmaihiin. Nykyinen järjestelmä nostaa

tullit teollisuusmaissa niin korkealle, että se käytännössä estää tuonnin ja samalla järkevän kansainvälisen työnjaon toteutumisen.

Monissa Afrikan maissa metsien hakkuut ovat huolestuttavan laajoja ja sen seurauksena aavikoituminen on paikoittain nopeaa. Lisäksi vesi ja ilma ovat eräillä alueilla saastuneet pahoin. Afrikassa maatalousmaata aavikoituu 6 - 7 miljoonaa hehtaaria vuosittain, mikä on noin viidennes Suomen pinta-alasta. Jotta aavikoituminen saataisiin pysäytetyksi, tarvittaisiin nopeasti laajaa kansainvälistä yhteistyötä tehokkaan ympäristöohjelman aikaansaamiseksi.

Kansainvälisen yhteisön tuki on myös kansallisten koulutusstrategioiden luomisessa tärkeää. Kehitysavun uudelleen suuntaaminen ja nykyisten kehitysyhteistyöprojektien järkevyyden arviointi olisivat tarpeen, kuten Kenian esimerkki osoittaa. Keniassa on esitetty mielipiteitä, joiden mukaan kehitysavun jäädyttäminen on ollut parasta mitä maan kehitysyhteistyössä on pitkään aikaan tehty.

Saharan eteläpuolisella alueella tulotaso henkeä kohti on pudonnut 25 prosentilla viimeisten kymmenen vuoden aikana (UN, 1992a). Väestön kasvu on ylittänyt tuotannon kasvun. Afrikan viennin arvo on supistunut keskeisten perushyödykkeiden hinnanalaskun seurauksena. Ulkomaan velka on yli kolminkertaistunut vuodesta 1980. Velkojien kanssa sovitut vuosittaiset lainanlyhennykset ja korot vievät noin kaksi kolmasosaa odotetuista vientituloista. Parhaimmassakaan tapauksessa Afrikan talouden elpyminen vuoden 1980 tasolle tuskin toteutuu ennen vuotta 2000.

Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ainoa maa, jonka tulevaisuuden näkymät ovat valoisimmat, on Etelä-Afrikan tasavalta. Maa on rikas erityisesti mineraalivaroiltaan. Maan resurssien hyödyntämistä hidastaa se, että mustalla enemmistöllä ei ole ollut samantasoisia koulutusmahdollisuuksia kuin valkoisilla. Apartheid-politiikka ja sen purkamisessa syntyvät jännitteet eivät ole omiaan takaamaan vakaita poliittisia ja taloudellisia oloja. Mustan väestön keskinäiset heimo- ja muut valtataistelut synnyttävät myös epävarmuutta ja investointihaluttomuutta.

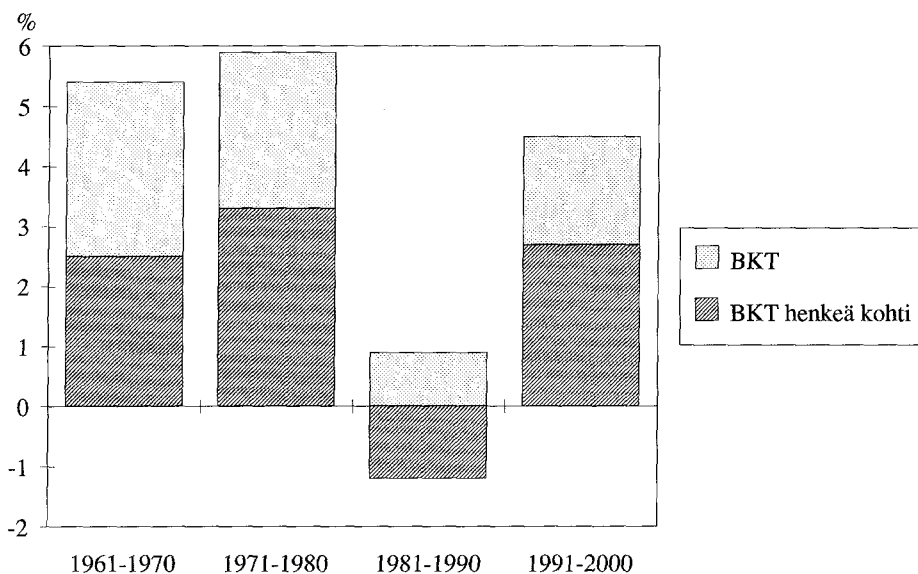
Euroopan kannalta Afrikan synkät tulevaisuuden näkymät merkitsevät sitä, että muuttopaine sieltä Eurooppaan säilyy suurena. Huomattava osa muutosta tapahtuu laittomasti, kun Euroopan maat tiukentavat siirtolais- ja pakolaispolitiikkaansa.

Latinalainen Amerikka elpyy?

Latinalaisen Amerikan maat olivat vielä 1980-luvun lopulla taloudellisen romahduksen partaalla. Edellisen vuosikymmenen hyvä taloudellinen kehitys päättyi 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa ja maat ajautuivat syvään velkakriisiin. Tilanne alkoi parantua 1980-luvun lopulla ja eräiden valtioiden viimeaikaista kehitystä voidaan pitää jopa talousihmeenä. Maailmanpankin arviot tämän vuosikymmenen kehityksestä ovat positiiviset.

Latinalaisen Amerikan maiden taloudellisten kehitysnäkymien paranemista on edesauttanut mittavan ulkomaisen velkaongelman väheneminen maiden sitoutuessa Maailmanpankin ajamaan talouskuriin. Esimerkiksi alueen kolmen suurimman maan - Brasilian, Meksikon ja Argentiinan -

ulkomaisen velan osuus maiden yhteen lasketusta bruttokansantuotteesta on alentunut kymmenen vuoden takaisesta noin 70 prosentista nykyiseen 35 prosenttiin. Meksikon ulkomaisen velan osuus bruttokansantuotteesta on vähentynyt eniten eli 76 prosentista vuonna 1982 nykyiseen 31 prosenttiin. Brasilia ja Argentiina ovat myös saaneet sovittua velkaongelmiensa uudelleen järjestelyistä (Financial Times, 1992; IBD, 1991).



Kuvio 3.4. Bruttokansantuotteen ja tulotason kehitys Latinalaisen Amerikan maissa vuosina 1961 - 2000, keskimäärin prosenttia vuodessa

Lähteet: IBD, 1991; World Bank, 1992b.

Luottamuksen palautuminen Latinalaisen Amerikan maiden taloudelliseen kehitykseen on kasvattanut merkittävästi myös ulkomaisia investointeja. Suorien pääomasijoitusten arvo alueelle kolminkertaistui vuonna 1991 edellisestä vuodesta 36 miljardiin dollariin.

Lähes kaikissa Latinalaisen Amerikan maissa on demokraattisesti valittu hallitus. Eri väestöryhmien välisiä suuria tuloeroja ei ole kuitenkaan pystytty kaventamaan. Monet Maailmanpankin tuen edellyttämät toimet, kuten valtion yritysten yksityistäminen ja siitä seurannut työttömyyden kasvu sekä sosiaaliturvien leikkaukset, ovat kohdistuneet köyhimpään väestöosaan.

Paineet maiden valtaväestön elintason parantamiseksi ovat vähitellen saattaneet demokraattisesti valitut hallitukset koetukselle. Brasiliassa, Venezuelassa ja Perussa on ollut havaittavissa poliittisia levottomuuksia. Jatkossa Latinalaisen Amerikan kehitys onkin paljon kiinni siitä, miten hyvin taloudellisen kasvun tuomaa vaurautta voidaan jakaa myös köyhimmille väestöryhmille.

Monissa alueen maista taloudellinen muutos on vasta alussa. Muutos merkitsee aiemmin suojattujen tuotannonalojen supistumista ja työttömyyden kasvua. Ulkomaisten sijoitusten hakeutuminen Latinalaiseen Amerikkaan on kuitenkin avannut mahdollisuudet alueen kestäväan kasvuun.

Latinalaisen Amerikan suurimman valtion, Brasilian, taloudelliset näkymät ovat epävakaita. Inflaatio, tulonjaon epätasaisuus ja köyhyys ovat pahentuneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. Argentiina taas on nauttinut muutaman vuoden hitaasta inflaatiosta ja korkeasta talouskasvusta. Argentiinalla voi olla mahdollisuuksia pysyvään taloudelliseen elpymiseen. Myös Chilen talous on kasvanut nopeasti siviilihallintoon siirtymisen jälkeen.

Mantereen toiseksi suurin talous, Meksiko, on tervehtymässä, vaikka vaihtotaseen alijäämä on edelleen suuri ja työttömyys korkea. Meksiko on virallisesti hyväksynyt Pohjois-Amerikan vapaakauppasopimuksen. Jos USA:n ja Kanadan lakia säätävät elimet hyväksyvät sopimuksen, merkitsee NAFTA voimakasta kasvusäystä Meksikon talouteen.

Selviytyäkseen tehokkaampien kilpailijoiden kanssa Meksikon teollisuuden on kohotettava tuottavuuttaan. Vapaakauppasopimus kieltää Meksikon hallitusta antamasta erityissuojelua millekään teollisuudenalalle, mutta se antaa myös meksikolaisille vientiyrityksille vapaan pääsyn USA:n ja Kanadan markkinoille. Sopimus on omiaan vahvistamaan myös ulkomaisten sijoittajien kiinnostusta Meksikoa kohtaan.

Latinalaisen Amerikan talouksien uudistus on tehnyt maat riippuvaisiksi ulkomaisesta pääomasta. Suuri osa alueen hallituksista on perustanut talouspolitiikkansa vapaisiin markkinoihin. Kehitys riippuu ratkaisevasti siitä, miten Latinalaisen Amerikan keskeisessä kauppakumppanimaassa, USA:ssa, suhtaudutaan NAFTA-sopimuksen kaltaisen yhteistyön laajentamiseen alueen muihin maihin.

3.3 Maailmantalouden kasvuarviot

Maailmantalouden kehitysnäkymät ovat hyvin epävarmat, mikä heijastuu myös kansainvälisten järjestöjen ja tutkimuslaitosten lukuisina skenaarioina mahdollisesta kehityksestä. Optimistisissa arvioissa maailmantalouden nähdään olevan uuden pitkän vaurausjakson kynnyksellä (esim. Reati, 1991). Viime vuosikymmeninä teknologian eri aloilla tehtyjen innovaatioiden katsotaan johtavan laajoihin läpimurtoihin paitsi tietojen käsittely- ja siirto-teknologiassa myös bioteknologiassa, materiaaliteknologiassa ja energiateknologiassa. Näiden sovellutusten nopeaa leviämistä edesauttaa markkinatalouden aseman voimistuminen paitsi entisissä suunnitelmatalousmaissa myös kehitysmaissa ja julkisen talouden ohjausta höllentävissä teollisuusmaissa. Teknisten innovaatioiden avulla voidaan talouskasvua nopeuttaa ilman, että ympäristön sietokyky tulisi rajoitteeksi.

Pessimistisemmissä arvioissa asetetaan kyseenalaiseksi talouksien kyky käyttää nopean teknisen kehityksen mahdollisuuksia hyväksi. Edes joustavat hyödyke- ja panosmarkkinat omaavat maat eivät pysty riittävästi omaksumaan ja hyödyntämään uuden teknologian tarjoamia mahdollisuuksia.

Länsimaissa teknisen kehityksen työtä säästävien piirteiden korostuminen johtaa vaikeisiin työttömyysongelmiin, joita pahentaa alhaisemman kustannustason maista tuleva, nopeasti uusille aloille leviävä kilpailu. Teollisuusmaiden keskinäinen markkinaosuuskilpailu pitää niiden välisissä taloussuhteissa yllä jännitteitä, jotka saattavat purkautua aika ajoin avoimeksi kauppasodaksi. Teollisuusmaiden mahdollisuuksia ja halua tukea kehitysmaiden ja entisten sosialististen maiden "catch up-prosessia" rajoittavat sekä kotimaisten ongelmien syvyys että epäilykset tuen väärästä kohdentumisesta. Hitaaseen maailmantalouden kasvuun yhdistyy kansainvälisen kaupan kasvun hidastuminen ja globaalien tuloerojen kasvu, mikä ylläpitää muuttopaineita ja poliittista epävakautta. Köyhyys kehitysmaissa ja hidas kasvu teollisuusmaissa estävät uuden teknologian nopean käyttöönoton ja johtavat ympäristöongelmien kumuloitumiseen.

Hollannin Central Planning Bureaun laatimassa "Scanning the Future" -kirjassa on esitetty neljä kansainvälisen talouden skenaariota: 1. Globaali muutos, jossa maailmantalouden painopiste siirtyy voimakkaasti Kaakkois-Aasiaan ja Tyynenmeren alueelle, 2. Euroopan renessanssi, jonka mukaan Eurooppa muodostaa lähimmän kahdenkymmenen vuoden aikana vahvan kasvualueen, 3. Globaali kriisi, jossa tasapainottomuudet eri alueiden välillä kärjistyvät ja ongelmiin saadaan ratkaisu vain kriisien kautta, ja 4. Tasapainoinen kasvu, jonka puitteissa maailmantalouden dynamiikka säilyy hyvänä eikä eri alueiden kesken synny tasapainottomuuksia.

Seuraavassa esitellään lyhyesti tasapainoisen kasvun ja globaalien kriisin vaihtoehdot. Tarkasteluhorisontti ulottuu vuoteen 2015, joka on pitempi kuin tässä kirjassa pääsääntöisesti käytetty tarkastelujakso. Vuonna 1990 Pohjois-Amerikan, Länsi-Euroopan ja Japanin osuus maapallon väestöstä oli 17 prosenttia, mutta osuus tuotannosta 70 prosenttia (tuotannon mitta-ongelmista ks. kuvio 3.5). Vuoteen 2015 mennessä väestöosuus supistuu 13 prosenttiin ja tuotanto-osuus tasapainoisen kasvun vallitessa 62 prosenttiin. Globaalien kriisin vaihtoehdossa rikkaiden maiden tuotanto-osuus säilyy likipitään nykyisellään. Japani kasvattaisi kuitenkin selvästi osuuttaan muiden teollisuusmaiden kustannuksella.

Tasapainoisen kasvun olosuhteissa koko maapallon tuotannon kasvu vuoteen 2015 saakka on noin $3\frac{1}{2}$ prosenttia. Globaalien kriisin tilanteessa kasvu on hieman yli 2 prosenttia, eli henkilöä kohti kasvu jäisi runsaaseen puoleen prosenttiin vuodessa. Arvion mukaan kasvu hidastuu jyrkästi vuoden 2000 jälkeen, josta se palaa tasapainoisemmalle kasvu-uralle vuoden 2010 tienoilla. Vuoteen 2015 ulottuva kasvu-arvio sisältää kriisijakson lisäksi sitä edeltävän ja seuraavan nopeamman kasvun kauden, joten kriisivaihtoehtokin antaa maailmantalouden kehityksestä melko suotuisan kuvan.

Tasapainoisen kasvun vaihtoehdossa nopein kasvu toteutuisi Kiinassa ja muissa Aasian maissa sekä Afrikan ja Latinalaisen Amerikan maissa. Globaalien kriisin vaihtoehdossa kaikkien alueiden kasvu hidastuisi. Erityisen voimakkaasti kriisi heijastuisi IVY-maihin ja itäiseen Keski-Eurooppaan, joiden tuotanto supistuisi. Vähiten kriisi vaikuttaisi Japanin ja muiden Aasian maiden kehitykseen (Taulukko 3.3).

	Väestön kasvu	Tuotannon kasvu	
		Tasapainoinen kasvu	Globaali kriisi
Pohjois-Amerikka	0,8	3	1,7
Latinalainen Amerikka	1,7	5,6	3
Länsi-Eurooppa	0,3	3,2	1,8
IVY ja itäinen Keski-Eurooppa	0,5	2,7	-0,4
Lähi-itä	2,5	3,2	2,1
Afrikka	3,1	4,9	2,3
Japani	0,2	3,1	3
NIE-maat	1,2	7	5
Muu Aasia	1,4	6,1	4,2
Koko maailma	1,5	3,6	2,2

Taulukko 3.3. Väestön ja tuotannon kasvu vuosina 1990 - 2015, prosenttia vuodessa

Lähde: CPB, 1992.

Väestön kasvuerot ovat eri alueiden välillä suuret. Länsi-Euroopan osuus olisi vain runsas prosentti maailman väestön lisäyksestä, joka olisi kaikkiaan 2,3 miljardia ihmistä.

Sen sijaan Afrikassa tapahtuisi yli viidennes ja Aasiassa yli puolet maailman väestön kasvusta. Tuotannon kasvu, jos sitä mitataan käyvin valuuttakurssein, jakutuisi aivan eri tavalla. Tasapainoisen kasvun skenaariossakin Länsi-Euroopan osuus maailman tuotannon lisäyksestä olisi yli viidennes ja Afrikan ainoastaan runsas prosentti.

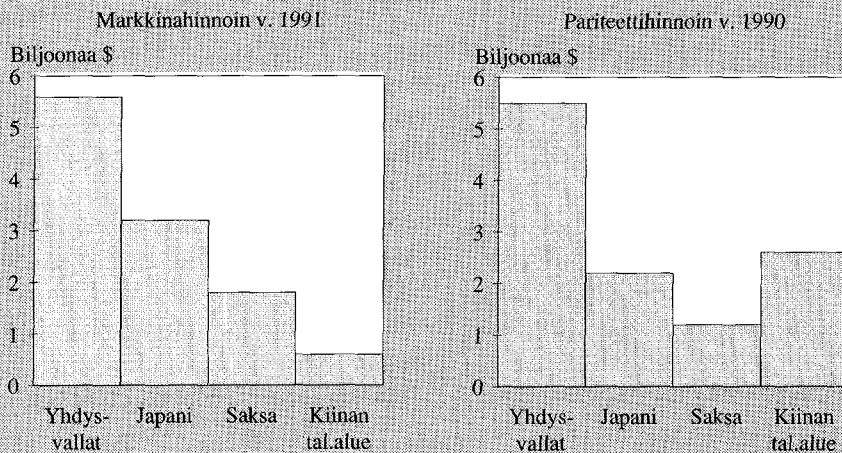
Poiketen jonkin verran hollantilaisten alkuperäisestä skenaarioista tässä raportissa on kansainvälisen talouden tasapainoisen kasvun vaihtoehto ja kriisiytyvän kehityksen vaihtoehto hahmoteltu seuraavasti:

Tasapainoskenaariossa kaupan esteitä puretaan asteittain GATT-sopimusten puitteissa. Euroopan, USA:n ja Japanin väliset suhteet ovat kitkattomat ja teollistuneiden maiden tukemina myös kehitys- ja entisen Itä-Euroopan maat pääsevät suotuisan kehityksen uralle. Venäjän talous alkaa elpyä ja se vaikuttaa vähitellen positiivisesti myös Länsi-Euroopan kasvuun. Teknologinen kehitys on nopeaa, erityisesti puhtaampaan ympäristöön tähtääviä innovaatioita luodaan ja otetaan käyttöön. Naisten koulutustaso kohoaa kehitysmaissa voimakkaasti mikä parantaa kasvupotentiaalia ja johtaa maapallolla nopeaan syntyvyyden laskuun. Tämä helpottaa maailman elintarvike- ja ympäristöongelmia. Teollisuusmaat tehostavat keskinäistä ympäristöyhteistyötä, joka laajenee globaaliseksi kaikkia maita koskevan hiiliveron ja kehitysmaille annettavan ympäristötuen muodossa. Tuotannon energiain- tensiivisyys laskee voimakkaasti. Elintarvikehuolto maapallolla paranee, jolloin vältetään nälkätastrofeilta. Kilpailu on esteetöntä ja tehostaa taloudellisia toimintoja niin, että taloudellinen kehitys on verrattain nopeaa ja tasaista.

Tuotanto- ja tulotasovertailut ovat ongelmallisia

Kehitysmaiden ja teollisuusmaiden väliset tuotantovertailut antavat hyvin erilaisen kuvan, kun ne tehdään ostovoimakorjatuin tai käyvin hintasuhtein. Kehitysmaissa maataloustuotteiden ja muiden kotimaisten hyödykkeiden hinnat ovat olennaisesti alemmat kuin teollisuusmaissa.

Köyhien maiden taloudellinen merkitys nousee huomattavasti ostovoimapariteettikorjatuissa tilastoissa. Esimerkiksi Kiinan talousalueen (Kiina, Hongkong, Taiwan) kokonaistuotanto on näin arvioiden suurempi kuin Japanin, kun se markkinahintaisissa tilastoissa on vain kuudesosa Japanin tuotannosta.



Kuvio 3.5. Yhdysvaltain, Japanin, Saksan sekä Kiinan talousalueen (Kiina, Hongkong, Taiwan) bruttokansantuote markkinahinnoin vuonna 1991 ja ostovoimapariteettihinnoin vuonna 1990, biljoonaa dollaria

Lähde: Financial Times, 1993.

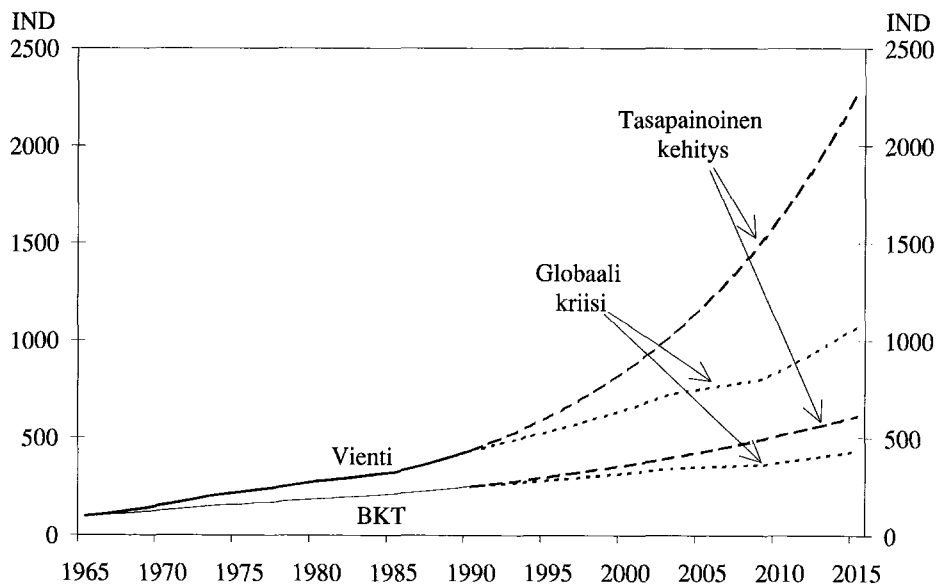
Kehitysmaiden bruttokansantuotteen arvo kansainvälisissä tilastoissa perustuu näiden maiden hintatasoon ja käyviin valuuttakursseihin. OECD:n köyhimmän maan Turkin bruttokansantuote asukasta kohti oli vuonna 1992 vain 9 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta asukasta kohti, mutta ostovoimapariteettilaskelmien mukaan reaalitytulot asukasta kohti olivat Turkissa 23 prosenttia Suomen reaalityuloista asukasta kohti. Turkiaa köyhemmissä maissa kuten Kiinassa ja Intiassa bruttokansantuotteen arvoon perustuvat tuotanto- ja tulovertailut ovat vieläkin harhaisempia. Kiinan ostovoimaparieteetin mukaisen tulotason arvioidaan olevan noin 15 prosenttia Suomen tulotasosta. Bruttokansantuotearvolaskelmien mukaan Kiinan tulotaso olisi vain 2 prosenttia Suomen tulotasosta.

Liitekuviossa 1 on esitetty OECD-maiden sekä suurimpien kehitysmaiden asukasta kohti lasketut tulotasot sekä käyvin arvoin että ostovoimaparieteetin mukaisin käsittein. Kuvista näkyy, että ostovoimakorjaus muuttaa myös teollisuusmaiden keskinäistä järjestystä eräiltä osin huomattavasti.

Molemmilla mittaustavoilla on käyttönsä. Ostovoimakorjatut tiedot antavat paremman kuvan eri maiden asukkaiden elintasosta. Markkinahinnoin ja käyvin kursein määritellyt tiedot puolestaan kuvaavat paremmin eri talouksien mahdollisuuksia hankkia kotimaan valuuttana saaduilla tuloilla tuonti-hyödykkeitä.

Kansainväliselle kriisivaihtoehdolle antaa kasvualustan se, ettei tyydyttävää GATT-sopimusta saada aikaan. Protektionismi voimistuu Euroopan, USA:n ja Japanin taloussuhteissa. USA:ssa koulutukseen ja infrastruktuurin parantamiseen ei suunnata riittävästi voimavaroja. Japanin ja eräiden Kaakois-Aasian maiden kehitys on parempi kuin muilla alueilla, koska ne säilyttävät parhaiten kilpailukykyä ja talouksiensa joustavuuden sopeutua muutoksiin. Euroopan integraatio ei toteudu Maastricht-tavoitteiden mukaisesti. Euroopan sisällä tapahtuu ydin-EY:n tiivistymisen rinnalla eriytymistä pienempiin alueisiin, kuten Välimeren alueeseen, Brittein saariin ja Pohjoismaiden blokkiin. Venäjän ja itäisen Keski-Euroopan kehitys on vuoteen 2005 saakka sekasortoista ja kansallisuuskiistojen repimää. Tämä hidastaa kasvua myös Länsi-Euroopassa. Afrikkaa uhkaavat kuivuuden ja korkean syntyvyyden luoma nälänhätä sekä laajoja väestöryhmiä koskeva AIDS-epidemia. Latalainen Amerikka ei myöskään pääse tasapainoisen kehityksen tielle, vaan suurten tuloerojen takia maanosa on jatkuvasti räjähdysaltis ja tasapainoton.

Matala investointien taso hidastaa uuden teknologian kehittämistä ja käyttöön ottoa. Maapallolla esiintyy runsaasti alueellisia ekokatastrofeja, jotka vaikeuttavat erityisesti elintarvikehuoltoa. Entisen Neuvostoliiton eteläisissä valtioissa, Aasiassa ja Afrikassa on vaikeita nälänhätiiä, jotka panevat liikkeelle suuria pakolaisvirtoja. Maailmantaloudessa ei ole koordinaatiota eikä selvää johtajuutta. Maailmantaloudelle on tunnusomaista hidas kasvu ja laajenevat kehityserot.



Kuvio 3.6. Maailmantalouden (bruttokansantuote) ja maailmankaupan (vientii) kasvu vuosina 1965 - 2015, Ind (1965) = 100

Lähteet: CPB, 1992; ECE, 1988; GATT, 1992.

Kuviossa 3.6 on esitetty maailman kokonaistuotannon ja ulkomaankaupan kehitys vuodesta 1965 vuoteen 1990 sekä Scanning the Future raportin tasapainoisen kehityksen ja kriisiytyvän kehityksen mukaiset ennusteet vuoteen 2015. Kuten kuvioista näkyy, kriisiskenaariokin merkitsisi vain tilapäistä taantumista maailmantalouden kehityksessä. Tämä kasvuhaarukka antaa suuntaviivat kansainvälisen talouden kuvaukselle hahmoteltaessa Suomen talouden kehitysarvioita osassa II.

Todellinen kehitys ei välttämättä osu edes näin laajasti hahmoteltuun haarukkaan tai se voi pitää sisällään aineksia molemmista vaihtoehdoista. Yhteisenä piirteenä globaaleille kehitysarvioille on, että Japanin ja muiden kaakkois-Aasian maiden talouskasvu jatkuu suhteellisen voimakkaana, etenkin jos Kiinan avautumis- ja uudistuspolitiikan eteneminen ei pysähdy maan sisäisiin tasapainottomuuksiin. Näiden maiden vahvuutena nähdään joustava sopeutuminen maailmantalouden muutoksiin ja valmius ottaa nopeasti käyttöön kehittyntä teknologiaa. Vastaavasti Itä-Euroopan ja Afrikan kehityksen vauhdittuminen nähdään mahdolliseksi vain suhteellisen nopean maailmantalouden kasvun oloissa. Molempien alueiden kasvu tarvitsee tuekseen ulkomaista pääomaa ja vientimarkkinoiden vapautumista.

Suomen kannalta keskeinen asia on, että useissa maailmantalouden vaihtoehdoissa Euroopan kehitys nähdään varsin synkkänä. Eräänä syynä tähän on tarve pitkään jatkuneen ulkomaankaupan alijäämäisyyden supistamiseen (ks. luku 2.5). Tämä voi merkitä alueen kysynnän hidasta kasvua pitkäksi aikaa. Integraation syventämisen avulla saatavaa laajaa yhtenäistä kotimarkkina-aluetta pidetään välttämättömänä, jotta Eurooppa pystyisi vastaamaan Japanin ja Yhdysvaltojen teknologiahaasteisiin. Tämä ei kuitenkaan ole riittävä edellytys. Linnakkeena Länsi-Eurooppaan kohdistuisi voimakkaita väestöpaineita sekä Itä-Euroopasta että Afrikasta. Muuttopaineiden hillitseminen edellyttäisi markkinoiden avaamista näistä matalan kustannustason maista tuleville tuotteille. Syvenevän integraation eduista voitaisiin siten parhaiten hyötyä avoimen maailmantalouden oloissa. Euroopan kehitysnäkymiä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 4.

Eurooppa on kokonaisuus

4

4.1 Euroopan integraatiovaihtoehdot68

4.2 Onko Länsi-Eurooppa optimaalinen valuutta-alue?69

Yhteinen raha vaativa tavoite
Kahden vauhdin EY?

4.3 Länsi-Euroopan aluekehitys73

EY:n alueellinen kehitys ja siihen vaikuttavat tekijät
EY:n aluetuki kohdennetaan NUTS-jaon perusteella
EY:n aluepolitiikka ja kansallinen aluepolitiikka

4.4 Venäjän ja itäisen Euroopan epävarma tulevaisuus81

Itäisen Euroopan maiden laaja kirjo
Venäjän taloudellisen kehityksen lähtökohdat
Venäjän talousuudistuksen vaikutukset mineraalien ja metallien maailmanmarkkinoihin

4.5 Euroopan tuleva taloudellinen arkkitehtuuri87

Suomen KEVSOS-sopimusten merkitys noussut uuteen arvoon
Itä-Euroopan pitkä tie lännen tulotasoon
Itäisen Euroopan jälleenrakennus vaatisi valtavia summia

Suomen taloudellinen kehitys on ratkaisevasti sidoksissa Eurooppaan, minne suuntautuu ulkomaankaupastamme yli kolme neljäsosaa. Euroopan vaihtoehtojen kartoitus on avain Suomen kehityslinjojen tarkastelussa. Euroopan poliittisen ja taloudellisen kahtiajaon päätyminen merkitsee toisaalta sitä, ettei Länsi-Euroopan kehitystä voida tarkastella irrallaan Itä-Euroopan entisten sosialististen maiden tilanteesta. Näiden maiden talousuudistusten menestys riippuu paljolti niiden ja EY:n taloussuhteista. Itä-Euroopan maiden keskinäisen kaupan laajentaminen ei ole ratkaisu niiden talousongelmiin. Maat tarvitsevat Länsi-Euroopan laajoja markkinoita tuotteilleen ja runsaasti suoria ulkomaisia sijoituksia sekä teknistä ja taloudellista apua, koska kotimaiset säästöt eivät riitä valtaviin investointitarpeiden rahoittamiseen.

Länsi-Euroopan kehitykselle on puolestaan tärkeää, ettei idästä suuntaudu hallitsematonta muuttovirtaa länteen. Korkean työttömyyden tilanteessa muuttoliike johtaisi helposti yhteiskunnallisiin ristiriitaisuuksiin. Lännen markkinoiden avaaminen idän tuotteille olisi siten välttämätöntä. Kun otetaan huomioon suuret tuotantokustannus- ja tuloerot sekä Yhdysvaltojen ja Länsi-Euroopan ulkomaankaupan alijäämät, markkinoiden avaamisessa ja taloudellisen tuen kasvattamisessa edettäneen varovaisesti.

4.1 Euroopan integraatiovaihtoehdot

Euroopan integraatiokehitystä vuoteen 2005 mennessä voidaan kuvata nelikentällä, jossa vaihtoehtoja tarkastellaan integraation luonteen ja alueellisen peittävyyyden mukaan. Syveneekö integraatio niiden suuntaviivojen mukaan, joita EY:n huippukokous asetti tavoitteeksi joulukuussa 1991 Maastrichtissa ja joulukuussa 1992 Edinburghissa? Tavoitteiden toteutuessa tuloksena olisi yhtenäinen markkina-alue, jolla olisi myös yhteinen valuutta ja keskuspankki. Toisena ulottuvuutena nelikentässä on integraation alueellinen laajuus. Tällä tavoin saadaan seuraavat neljä päävaihtoehtoa:

1. Integraatio sekä syvenee että laajenee: EY:ön kuuluvat myös useimmat nykyisistä EFTA-maista ja Euroopan rahaunioni on voimassa joko koko tällä alueella tai ainakin alueen ydinmaissa. Suur-EY:llä on vähintään vapaakauppasopimus pienten siirtymätalouksien, eli itäisen Keski-Euroopan maiden sekä mahdollisesti joidenkin IVY-maiden kanssa.

2. Integraatio syvenee mutta ei laajene: Nykyiset EY-maat ja Itävalta tai niiden pääosa muodostaa yhtenäisen valuutta-alueen, johon EFTA-maat ovat kyt-

keytyneet ETA-sopimuksen puitteissa. Itä-Euroopan maat ovat nykyisen kaltaisten järjestelyjen (vapaakauppasopimukset) avulla yhteydessä EY- ja ETA-alueeseen.

3. Integraatio ei syvene mutta laajenee: EY-alueeseen kuuluu suuri osa ETA-maista. Syvenemisen osalta voimassa on likipitäen nykyisen kaltainen tilanne, ehkä lukuun ottamatta Saksan ympärille syntyneitä valuutta-aluejärjestelyä. EY:llä on siirtymätalouksien kanssa vapaakauppasopimukset.

4. Integraatio ei syvene eikä laajene: Tässä vaihtoehdossa voidaan olettaa, että Euroopassa tapahtuu disintegraatiokehitystä. Se perustunee lähinnä maantieteelliseen läheisyyteen, kehityseroihin ja historialliseen taustaan pohjautuviin löyhiin liittoutumiin, joissa kansallinen päätöksenteko korostuu. Esimerkiksi Saksa, Benelux-maat ja Itävalta voivat kuitenkin muodostaa yhteisen valuutta-alueen. Löyhempiä alueellisia ryhmittymiä voi syntyä Välimeren maiden kesken, Pohjoismaiden välille ja Ison-Britannian ja Irlannin välille. Nämä eivät välttämättä ole kiinteideltään tai yhteistyön osa-alueiltaan samanlaisia. Siirtymätalousmaista ainakin Unkari, Tsekkien tasavalta ja Puola pyrkivät mukaan Saksan valuutta-alueeseen. Muu Itä-Eurooppa on sekasortoisessa tilassa.

Integraation syveneminen

		Kyllä	Ei
Integraation laajentuminen	Kyllä	EMUssa EY ja EFTA, joilla vapaakauppa-alue S-maiden ¹ kanssa	Laaja EY, jolla vapaakauppa-alue S-maiden ¹ kanssa
	Ei	EMU, ETA	Euroopan hajautuminen ²

¹ S-maat = siirtymätaloudet eli itäisen Keski-Euroopan maat sekä osa IVY-maista.

² Koska integraatioprosessi ei voi olla pysähtynyt tila, "Ei-Ei" -vaihtoehto merkinnee disintegraatiota.

Eräänä lähtökohtana vaihtoehtojen hahmottelussa on ollut, etteivät Itä-Euroopan maat vielä vuoteen 2005 mennessä olisi nykymuotoisen EY:n täysjäseniä. Tämä perustuu lähinnä taloudellisiin tekijöihin, joita tarkastellaan luvussa 4.5. Mahdollista tietenkin on, että integraatoratkaisuissa painottuvat entistä enemmän poliittiset tekijät, jolloin vaihtoehtoja voi olla huomattavasti useampia.

4.2 Onko Länsi-Eurooppa optimaalinen valuutta-alue?

Euroopan integraatitavoitteiden toteutumismahdollisuuksia voidaan arvioida monesta näkökulmasta. Eräs arviointiperusta on se, voidaanko Länsi-Eurooppaa 10 - 20 vuoden tähtäyksellä pitää optimaalisena valuutta-alueena. Jos Länsi-Eurooppa ei muodosta Yhdysvaltojen tavoin yhtenäistä valuutta-alueetta, millainen on vaihtoehtoinen valuuttajärjestelmä? Tähän liittyy myös entisten suunnitelmatalousmaiden kytkeytyminen Euroopan integraatioon.

Yhteinen raha vaativa tavoite

Maastrichtissa joulukuussa 1991 pidetty EY:n huippukokous asetti tavoitteet Euroopan syvenevälle integraatiolle. Maastrichtin sopimuksen valuuttaunionia (EMU) koskeva osuus esittää kolmivaiheisen aikataulun ja menettelytavat valuuttaunionin luomiselle. EMUn pääelementit ovat seuraavat (VATT, 1992):

- EY-alueella on peruuttamaton kiinteä valuuttakurssi, joka saadaan aikaan luomalla järjestelmään yksi yhteinen valuutta (ecu).
- Yhteisen raha- ja valuuttakurssipolitiikan määrittely ja hoito.
- Euroopan keskuspankkijärjestelmä, joka muodostuu Euroopan Keskuspankista ja kansallisista keskuspankeista.
- Sopimus siitä, että raha- ja valuuttakurssipolitiikan päätavoitteena pidetään hintavakauden saavuttamista.

Optimaalinen valuutta-alue on määritelmällisesti maiden tai alueiden muodostama taloudellinen kokonaisuus, johon erilaiset taloudelliset häiriöt vaikuttavat yleensä symmetrisesti ja jolla alueiden väliset työvoiman ja muiden tuotantotehtävien liikkeet ovat vapaat. Kun maat kokevat likipi-täen samanlaisia häiriöitä, ei ole mitään hyötyä muuttaa niiden välisiä suhteellisia hintoja esimerkiksi valuuttakursseja muuttamalla. Jos kuitenkin alueellisia työttömyysongelmia syntyy, työvoiman vapaa liikkuvuus korkean työttömyyden alueilta matalan työttömyyden alueille poistaa ongelman vähitellen. Tällaisessa tapauksessa on järkevää siirtyä yhteiseen valuuttaan, koska siitä saadaan toimintojen tehokkuusetuja ja vältetään valuutan vaihtokustannukset.

Yhtenäisen optimaalisen valuutta-alueen edellytyksenä on siten, ettei siihen kuuluvien maiden välillä esiinny suuria eroja kysynnän tai tarjonnan sekä suhteellisten hintojen vaihteluissa. Mikäli poikkeavia vaihteluita esiin-tyy, tulisi työvoiman ja muiden tuotantotehtävien liikkuvuuden alueelta toiselle olla riittävän suuri, jotteivät työttömyys- ja muut tuotantokapasiteet-tierot muodostu kohtuuttomiksi. Häiriöihin sopeutumista helpottaisi palkkojen joustavuus. Alueellisten häiriöiden vaimentamiseksi tulisi valuutta-alueella lisäksi olla riittävän suuri yhteinen budjetti, jolla tasoitetaan tulonmuodostuksessa ja työllisyysessä ilmeneviä alueellisia eroja.

Euroopan maiden välillä on edelleen merkittäviä kehitys- ja rakenne-eroja. Maakohtaisia häiriöitä on jouduttu vaimentamaan valuuttakurssimuutosten avulla esimerkiksi vuoden 1991 jälkipuoliskolla. Kieli- ja kulttuurierot sekä eurooppalaisen työvoiman ikääntyminen aiheuttavat sen, että työvoima ei kovin herkästi siirry maasta toiseen. Nimellispalkkojen joustavuus EY-maissa on ollut vähäisempi kuin Yhdysvalloissa. Useat tutkijat ovatkin päätyneet arvioon, että maakohtaisia häiriöitä Euroopassa ei pystytä riittävästi vaimen-tamaan panosten liikkeillä ja joustavalla hinnoittelulla ilman olennaisia käyttäytymismuutoksia (Frenkel - Goldstein, 1988; Eichengreen, 1991; Sala-i-Martin - Sachs, 1991; Minford ym., 1992).

Toinen keskeinen edellytys optimaalisen valuutta-alueen toteutumiseksi on, että finanssipolitiikan avulla pystytään vaimentamaan yksittäiselle alueelle tulevia häiriöitä. Jos häiriöt ovat pysyviä, kuten puunjalostusteollisuuden siirtyminen kierrätyskuidun laajamittaiseen käyttöön, jonkin alueen kaupan jyrkkä supistuminen, kalakantojen romahdus tai tuottavuuden lasku, talouden reaalisen tulonkäytön on sopeuduttava tällaisiin häiriöihin.

Lyhyemmän ajan häiriöitä on liittovaltiossa mahdollista vaimentaa finanssipolitiikan avulla, jos liittovaltion budjetti on riittävän suuri. Kun jonkin alueen tuotanto laskee, liittovaltion alueelta saamat verotulot alenevat ja alueelle suunnataan lisää tulonsiirtoja. EY:n suunnitelmassa ei ole rakentaa Yhdysvaltojen tavoin suurta yhteistä budjettia. EY:n budjetti nousee Edinburghin joulukuun 1992 huippukokouksen suunnitelmien mukaan vuoteen 1999 mennessä 1,27 prosenttiin alueen kansantuotteesta. Yhdysvalloissa liittovaltion budjetin menojen osuus bruttokansantuotteesta oli vuosina 1988 - 1992 keskimäärin 23 prosenttia.

Vertailututkimusten mukaan (Eichengreen, 1991) yhden prosentin tuotannon aleneminen Yhdysvalloissa merkitsee lopullisesti vain noin 0,6 prosentin käytettävissä olevien tulojen alenemista. Rungas kolmasosa alkuperäisestä häiriöstä tasaantuu automaattisesti liittovaltion budjetin välityksellä. EY:n nykybudjetti korvaisi vain 5 prosenttia tulojen alenemisesta Yhdysvaltojen 40 prosentin sijasta. Siten väliaikaisten häiriöiden tasausmahdollisuudet jäävät Euroopassa Yhdysvaltoihin verrattuna vähäisiksi. Yksin Euroopan keskuspankin luominen ilman, että samanaikaisesti luodaan laaja liittovaltion finanssijärjestelmä, ei ehkä riitä yhtenäiseen rahaan siirtymisen perustaksi.

Euroopan Yhteisön komissiossa on selvitetty, voitaisiinko maittaisia työttömyyseroja vaimentaa tehokkaasti myös suhteellisen pienen yhteisen budjetin avulla. Erään arvion (Italiener - Vanheukelen, 1992) mukaan järjestelmä, jossa jäsenmaan työttömyyden tietyn suuruinen kasvu suhteessa yhteisön keskimääräiseen työttömyyden kasvuun johtaisi automaattisesti yhteisestä budjetista rahoitettavaan tukeen kyseisen maan budjettiin, tasaisi varsin tehokkaasti työttömyyden poikkeuksellisesta kasvusta aiheutuvia tulonmenetyksiä. Noin 20 prosentin luokkaa olevaan tasausvaikutukseen päästäisiin rahastolla, joka olisi suuruudeltaan 0,2 prosenttia EY-maiden kansantuotteesta. Järjestelmän teho olisi yllättävän suuri eli noin puolet Yhdysvaltojen liittobudjetin automaattisesta suhdannetasauksesta.

Vaikka häiriöiden tasausjärjestelmiä voidaankin tehostaa, tulisi Euroopan talouksien toimintamekanismeissa tapahtua olennaisia muutoksia ennen kuin koko EY:n ja siihen mahdollisesti liittyviä EFTA-maita kattavan yhtenäisen valuutta-alueen muodostuminen on todennäköistä. Epäsymmetristen taloudellisten häiriöiden lievittäminen edellyttäisi ennen kaikkea työvoiman liikkuvuuden lisääntymistä ja palkkajäykkyyksien sekä muiden hintajäykkyyksien vähenemistä.

Rahaunionin perustaminen nähdään ehkä poliittisesti tärkeäksi, vaikka EY ei täyttäisikään optimaalisen valuutta-alueen edellytyksiä. Koko EY-alueen kattavan rahaunionin vaihtoehtona voi myös olla suppeammalle alueelle, Saksan, Ranskan, Benelux-maiden ja Itävallan ympärille, muodostunut

yhtenäinen valuutta-alue, johon muut EY-maat liittyvät joko kelluvien kurssien tai kvasikiinteiden kurssien puitteissa, mikä sallii tarvittaessa valuutan arvon muuttamisen.

Kysymys valuuttapoliittisesta linjasta tiivistyy siihen, kohtaavatko EY- ja EFTA-maat hyvin erilaisia häiriöitä ja miten eri järjestelmät tasaavat näitä. Jos Euroopassa vallitsee korkea palkkajäykkyys ja työvoiman liikkuvuus on vähäistä, häiriöitä voidaan periaatteessa vaimentaa joustavilla valuuttakursseilla. Tämä on kuitenkin vastoin Länsi-Euroopan integraation perustavoitteita ja suurena vaarana on ajautua kilpaileviin valuuttakurssiheikennyksiin. Reaalinen sopeutuminen jää toteutumatta, jolloin maittaiset hintaerot laajentuvat edelleen.

Kahden vauhdin EY?

Länsi-Euroopan integraation yhteydessä on alettu puhua yhä useammin ”kahden vauhdin Euroopasta”. Myös Maastricht-sopimus antaa mahdollisuuden siihen, että rahaunionin edellytykset helpommin toteuttavat maat voivat ensiksi liittyä siihen ja muut maat liittyvät unioniin myöhemmin tai voivat jäädä sen ulkopuolellekin.

Bayoumin ja Eichengreenin (1992) mukaan sekä tarjonta- että kysyntähäiriöt ovat Saksassa ja sen lähimmissä naapureissa pienemmät kuin muissa EY-maissa. Saksan ja sen naapurimaiden välillä häiriöt ovat myös keskenään voimakkaammin korreloituneita kuin Saksan ja reuna-alueiden välillä. Erot häiriöalttiudessa ytimen ja reuna-alueiden kesken eivät ole pienentyneet viime vuosikymmeninä. Samanlainen ytimen ja reuna-alueiden eroavaisuus on havaittavissa myös USA:ssa, mutta häiriöt ovat siellä yhtenäisempiä kuin Euroopassa. USA:n alueet myös sopeutuvat nopeammin sekä kysyntä- että tarjontahäiriöihin kuin Euroopan maat, mikä kuvastaa suurempaa tuotantotekijöiden liikkuvuutta.

Ytimen ja reuna-alueiden välinen ero EY:ssä tukee arviota kahden vauhdin rahayhteisöstä. Saksa ja sen välittömät naapurit voivat muodostaa toimivan rahaunionin Yhdysvaltojen tapaan. Ydinalueen ulkopuolella olevilta mailta rahaunioniin osallistuminen edellyttäisi lisääntyvää joustavuutta, mikä puolestaan vaatii olennaisia käyttäytymismuutoksia hinnan- ja palkanmuodotuksessa. Näin tulee jossakin määrin tapahtumaan.

Itävalta, Ruotsi ja Sveitsi ovat myös kokeneet tarjonta- ja kysyntähäiriöitä, jotka ovat sekä suhteellisen pieniä että selvästi korreloituneita Saksan kanssa (Bayoumi - Eichengreen, 1992). Suomeen ja erityisesti Norjaan on kohdistunut laajempia häiriöitä, jotka korreloivat suhteellisen heikosti Saksan häiriöiden kanssa. EY-jäsenyyttä hakeneista maista Itävalta ja Ruotsi voisivat kenties olla rahaunionin jäseniä alkuperäisen aikataulun mukaan, mutta Suomi ja Norja kuuluisivat näin arvioiden hitaamman aikataulun ryhmään yhdessä mm. Englannin kanssa. Vastaavaan tulokseen päätyivät myös von Hagen ja Neumann (1992). Jos valuuttaunioniin siirtyminen pitkittyy, muodostuu helposti varsin pitkä, maan valuuttakurssipolitiikkaa koskeva epävarmuuden kausi, jolloin maahan suuntautuvat investoinnit voivat olla vähäisiä ja ammattitaitoista työvoimaa muuttaa maasta.

Kiinteän valuuttakurssin ylläpitoa tilanteessa, jossa maata kohtaa suuri häiriö, vaikeuttaa sijoittajien epäluottamus kurssin pysyvyyteen. Ratkaisuna on esitetty, että maat sopeutuvat kelluvilla kurseilla suuriin häiriöihin, mutta palaavat sopeutumisen jälkeen kiinteisiin kurseihin (Giovannini, 1992).

Jos Euroopan Yhteisössä toteutuu kahden vauhdin siirtyminen rahaunioniin tai unioni jää suppeaksi, ongelmaksi tulee, millaista kurssijärjestelmää unionin ulkopuolelle jäävät maat siirtymäkauden aikana soveltavat. Valuuttakurssin uskottavuus riippuu ratkaisevasti talouden perustekijöistä, kuten kansantalouden ja julkisen talouden tasapainosta, palkan- ja hinnanmuodotuksesta ja talouspolitiikan eri lohkojen välisestä työnjaosta ja keskinäisestä luottamuksesta.

Kelluvien kurssien järjestelmä tarjoaa periaatteessa liikkumavaraa sopeuttaessa sisäisiin ja ulkoisiin häiriöihin. Käytännössä kuitenkin kelluvien kurssien järjestelmä on herkkä häiriöille ja ylilyönneille sekä luo epäsuotavaa vaihtelua varallisuushintoihin. Häiriöt aikaansaavat helposti hinta - palkka - devalvaatiokierteen, jos palkkajoustavuus ei ole riittävä eikä matalan inflaation tavoitetta ole sisäistetty.

Teoriassa kelluvien kurssien järjestelmän tulisi lisätä talouspoliittisten päätösten läpinäkyvyyttä. Kun työmarkkinajärjestöt ja yritykset tietävät etukäteen käyttäytymisensä seuraukset, kelluvien kurssien järjestelmä voi lisätä talouspoliittisten päätösten kurinalaisuutta. Tuottavuuden nousun ylittävät palkankorotukset näkyvät nopeasti valuutan devalvoitumisena tai korkeampana korkona. Lopputuloksena olisi pelkästään inflaation kiihtyminen ja kohoava työttömyys. Näin kelluvien kurssien järjestelmässä kukin joutuu pelastamaan itsensä pulasta. Kellunta tukee periaatteessa vastuunottoa oman toiminnan seurauksista.

Viimeaikaiset Euroopan valuuttajärjestelmään kuuluvien maiden valuuttojen kurssien muutokset osoittavat, että myös kiinteän kurssin järjestelmä on haavoittuva. Vaikka kahden vauhdin Euroopassa ulkokehälle jääviä EY:n jäseniä tuettaisiin niiden pyrkiessä pitämään valuuttojensa arvon vakaana, tämä ei riitä, elleivät talouden perustekijät ole kunnossa.

Kaiken kaikkiaan Euroopan integraation tulevaisuus näyttää entistä enemmän kietoutuneen Euroopan valuuttakurssijärjestelmän ympärille. Järjestelmän epävakaus voi murentaa uskoa Maastrichtin tavoitteiden mukaisen unionin aikaansaamiseen, jos epävakaus tulkitaan osoitukseksi suurista maiden välisistä kehityseroista tai talouspolitiikan tavoite-eroista. Toisaalta valuuttaepävarmuus voi korostaa tarvetta siirtyä yhteiseen valuuttaan nopeasti kurssimuutoksista aiheutuvien ongelmien poistamiseksi.

4.3 Länsi-Euroopan aluekehitys

Arviot integraation vaikutuksista Euroopan maiden tuotantorakenteisiin ovat jossain määrin ristiriitaisia. Voimakkaasti pääoma- ja työvaltaisilla aloilla yhdentymisen arvioidaan lisäävän alueiden toimialoittaista erikoistumista. Tämä koskee erityisesti aloja, joilla suurtuotannon etujen merkitys on suuri ja tuotteet ovat homogeenisia. Sen sijaan aloilla, joilla tuotteiden erilaistami-

nen asiakasryhmien mukaan ja markkinoiden läheisyys ovat tärkeitä tekijöitä, voi tuotanto hajautua ja toimialojen sisäinen kauppa kasvaa integraation vaikutuksesta.

Kun myös tuotannontekijöiden liikkuvuus vapautuu, on eri maiden tuotantoresursseihin perustuvilla suhteellisilla eduilla yhä vähemmän merkitystä tuotannon sijoittumisessa. Yhdentyminen nopeuttaisi siten tuotantorakenteen monipuolistumista. Näin on tapahtunut useissa EY:n jäseneksi 1970- ja 1980-luvulla tulleissa maissa. Niiden osallistuminen Euroopan Yhteisön työnjakoon rakentuu yhä vähemmän kansallisiin tuotannontekijäominaisuuksiin perustuvaan erikoistumiseen (Kajaste, 1992). EFTA-maista esimerkiksi tulisi entistä laajemmassa mitassa tietointensiivisyyteen perustuvien tuotteiden valmistajia (Haaland - Norman, 1993).

Yhdysvaltaisten tutkijoiden arvioissa sen sijaan korostetaan, että integraation lähtökohtana on ajatus suhteellisen edun periaatteen syventämisestä EY:n tai ETA-alueen sisällä (Krugman, 1992; Feldstein, 1992). Maat tai alueet erikoistuvat sellaisen tuotantotoiminnan harjoittamiseen, mihin niillä on suhteellisesti parhaat luontaiset edellytykset. Esimerkiksi USA:ssa tuotantotoiminnan erikoistuminen on mennyt pitemmälle kuin Euroopan maiden välillä. Näin ollen on esitetty, että integraation syvetessä rahaunionin suuntaan tuotannon erikoistuminen myös kasvaa.

Pitkälle erikoistuneet alueet ovat häiriöalttiimpia kuin monipuolisen tuotantorakenteen omaavat alueet. Yhdysvalloissa on havaittu, että häiriön kohteeksi joutuneen alueen kasvu eroaa muista suhteellisen pitkän aikaa. Havaittavissa ei ole ollut selvää palautumista alueen aiemmalle historialliselle suhteellisen tuotannon ja työllisyyden tasolle. Näin on tultu tulokseen, että rahaliittoon päätyvä EY-integraation syveneminen aikaansaa Yhdysvaltojen tapaisia alueellisia kriisejä yhä yleisemmin myös Euroopassa.

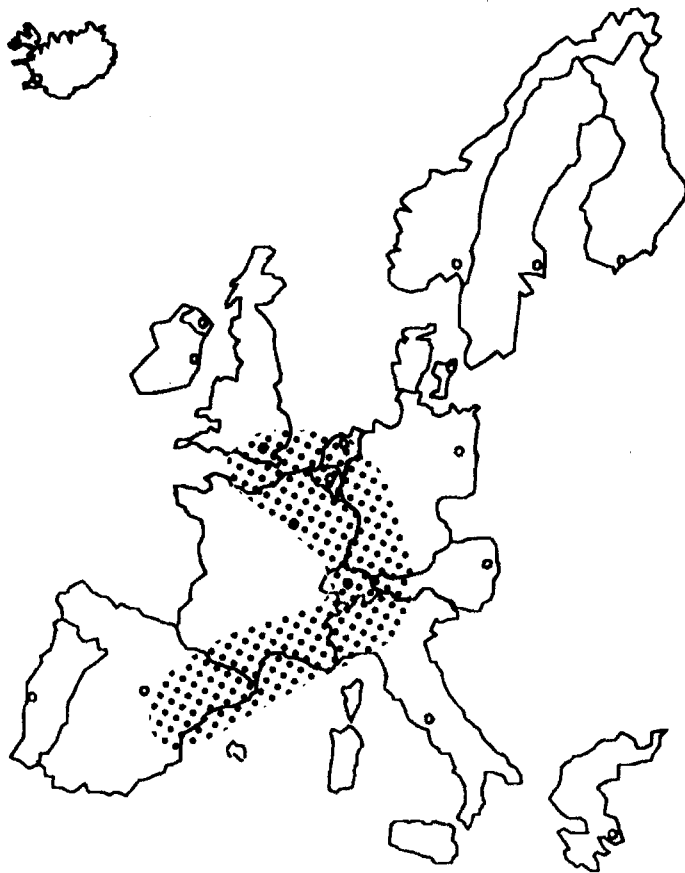
On mahdollista, että EY:n integraatio johtaa joidenkin tuoteryhmien kohdalla kasvavaan erikoistumiseen. Näin voi käydä esimerkiksi metsäteollisuuden joillakin aloilla, kun runsaasti kierrätyskuitua sisältävien paperi- ja pahvilaatujen tuotanto siirtyy lähelle kulutusalueita. Suomeen ja muihin Pohjoismaihin jäisi lähinnä ensikuidun tuotanto ja siihen perustuvien tuotteiden jalostus. Näin metsäteollisuuden rakenne voi kaventua. Suomen koko tuotantorakenteen monipuolistuminen riippuisi yhä suuremmassa määrin siitä, pystyykö Suomen muu teollisuus luomaan riittävästi uusia tuoteinnovaatioita. Koulutuksen, tutkimuksen ja tuotekehityksen avulla voitaisiin tuotantorakenteen monipuolistumista nopeuttaa.

EY:n alueellinen kehitys ja siihen vaikuttavat tekijät

Tuotantorakennevaikutukset heijastuvat merkittävästi alueelliseen kehitykseen Euroopassa. Aluekysymykseen on kiinnitetty EY:n piirissä runsaasti huomiota sen takia, että hyvin suuret alue-erot saattavat poliittisesti estää integraation etenemisen.

Euroopan taloudellinen toiminta on perinteisesti keskittynyt Amsterdamin, Lontoon ja Pariisin muodostamaan kolmioon, johon on yleensä liitetty Ruhrin laakso. Tätä aluetta täydentää Pohjois-Italian ja Etelä-Saksan välinen

alue sekä uusi kasvuvyöhyke tästä länteen Etelä-Ranskan ja Barcelonan kautta Valenciaan. Ensin mainittu alue muodostaa Euroopan teollistuneen sydänalueen, joka joutui voimakkaan rakennemuutoksen kouriin 1970- ja 1980-luvulla perinteisten teollisuusalojen kuihtumisen myötä. Toisaalta samaan aikaan nämä alueet pystyivät luomaan paljon uusia työpaikkoja matkailussa, rahoituksessa ja muilla kasvavilla aloilla (Commission of the European Communities, 1991a).



Kuvio 4.1. EY:n perinteinen "sydänmaa" ja Etelän kasvuvyöhyke

Etelä-Saksan ja Pohjois-Italian muodostamalla vyöhykkeellä tulotaso on teollistuneen sydänalueen tasolla. Etelä-Ranska ja Espanjan itärannikko ovat nopeasti saavuttamassa samaa tulotasoa. Näiden alueiden odotetaan 1990-luvullakin houkuttelevan muita alueita enemmän uusia investointeja. Tämä johtuu väestön keskittymästä. Modernien tietoliikenne- ja kuljetusyhteyksienkin aikana kysynnän ja työvoiman määrä on tärkeä tekijä yritysten sijoittumispäätöksiä tehtäessä. Talouden, hallinnon ja poliittisen päätöksenteon keskittymät tulevat houkuttelemaan yrityksiä myös tulevaisuudessa.

On myös tekijöitä, jotka edesauttavat yritysten tasaisempaa alueellista sijoittumista EY:ssä. Kiristynvä kilpailu pakottaa yritykset etsimään halvempia sijaintipaikkoja kalliiden ja ruuhkaisten keskuksien sijaan. Pienten ja joustavasti muutoksiin sopeutuvien yritysten mahdollisuudet ovat parantuneet, kun tuotteiden erilaistaminen ja asiakaskohtaisten tarpeiden huomioonotto on tullut useilla aloilla keskeiseksi strategiaksi. Parantuneiden tietoliikenne- ja kuljetusyhteyksien ansiosta ruuhkaisten keskusten ulkopuoliset alueet tulevat yhä houkuttelevammiksi sijoittumiskohteiksi monille pienille yrityksille.

Siitä huolimatta, että suuret metropolialueet säilyttävät hallitsevan asemansa myös ensi vuosituhannele tultaessa, pienemmissä keskuksissa on vetovoimatekijöitä, jotka houkuttelevat joustavia ja työvaltaisia, usein korkean teknologian yrityksiä sijoittumaan niihin. Työntekijöiden ikärakenne on niissä edullisempi kuin perinteisissä keskuksissa. Korkeammin koulutetut työntekijät ovat usein myös halukkaita muuttamaan pois ruuhkaisista ja kalliista keskuksista viihtyisämpiin asuinympäristöihin.

Maaseutualueiden väestö on tasaisesti vähentynyt koko EY:n alueella maataloustuotannon rationalisoinnin aiheuttaman muuttoliikkeen seurauksena. EY:n kehittyneillä alueilla maatalousväestön osuus on jo niin pieni, että tulevaisuudessa muuttoliike on tasapainoisempaa. Maatalousalueiden pienet kaupunkikeskukset voivat houkuttaa sekä maataloutta palvelevaa että muutakin yritystoimintaa.

EY:n ulkorajojen läheisyydessä olevat alueet ovat monesti köyhiä reuna-alueita, mutta suurin osa EY-maiden välillä olevista raja-alueista on sijainniltaan hyvin keskeisiä. Rajamuodollisuuksien poistuessa EY:n sisämarkkinoiden seurauksena näille alueille avautuu uusia mahdollisuuksia kauttakululiikenteen lisääntyessä, mutta ennen muuta yhteistyön mahdollistuessa yli entisen rajan. Osa EY:n ulkorajoilla olevista reuna-alueista muuttuu myös sijainniltaan edullisiksi silloin, kun kauppa ja yhteistyö vilkastuvat yhteisön ulkopuolisten, esimerkiksi Itä-Euroopan, maiden kanssa.

Teknologian kehitys on vaikuttanut voimakkaasti yritysten sijoituspäätöksiin. Aluksi tuotannon tehostaminen edellytti sijaintia energialähteen välittömässä läheisyydessä. Energian siirto- ja kuljetusyhteyksien ja käytön tehokkuuden parantuessa sijoituspäätöksiin alkoivat vaikuttaa myös muiden tuotantotekijöiden saatavuus ja hinta. Erityisen tärkeässä asemassa oli työvoima, joka tosin oli paljolti keskittynyt vesistöjen ja tärkeiden raaka-ainelähteiden läheisyyteen. Vaikka teknologian kehityksen myötä sijoituspäätöksiin tuli yhä enemmän vapautta, suurtuotannon edut ja ostovoiman keskittyminen vaikuttivat siihen, että yritykset sijoittuivat olemassa oleviin teollisuuskeskuksiin.

Markkinatekijöiden vaikutus on koko ajan kasvanut. Vaikka suurtuotannon edut ovat edelleen merkittävä tekijä EY:n integraatiossa, kuluttajien muuttuviin makutottumuksiin ja laatuvaatimuksiin on kyettävä vastaamaan laajalla tuotevalikoimalla, nopealla toimituksella ja alhaisilla hinnoilla. Nämä vaatimukset ovat tuoneet yritysten strategioissa osaamisen talouden (economies of scope) suuruuden talouden (economies of scale) rinnalle ja osittain

ohikin. Tuotannon pitää pystyä vastaamaan nopeasti muuttuvaan kysyntään. Tuotantomenetelmien tulee olla joustavia, koska tuotettavat sarjat ovat lyhyitä. Joustavan tuotannon tunnuspiirteitä ovat:

- helposti ohjelmoitavat tietokoneohjatut "yleiskoneet"
- pienet, erikoistuneet yritykset ja alihankintatyön suuri osuus
- matalat ryhmätyöhön perustuvat organisaatiot
- paljon osa- ja määräaikaistyötä, joustavat työtehtävien määrittelyt jokaisella organisaation tasolla.

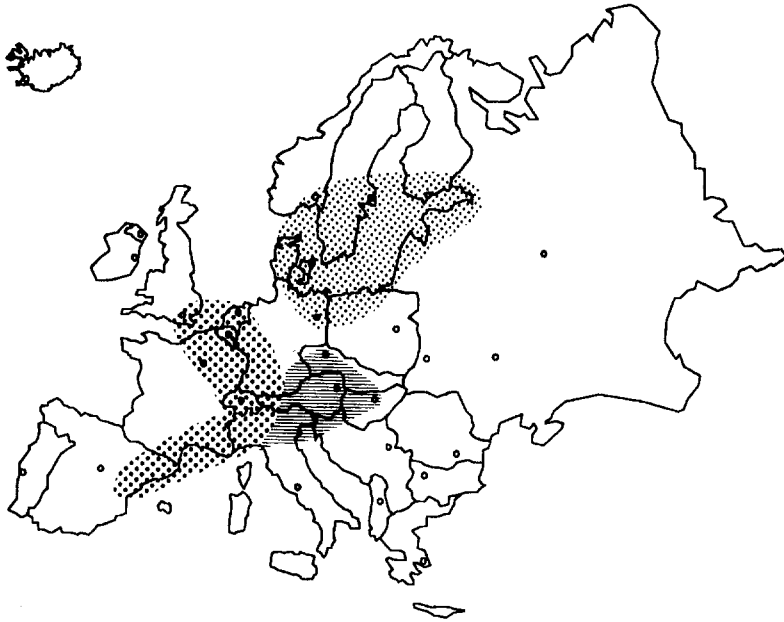
Teknologinen kehitys ja siitä johtuva pienempi riippuvaisuus luonnonvaroisista ja suurten keskusten tarjoamista palveluksista sekä alihankintojen merkityksen korostuminen ovat lisänneet yritysten valinnan vapautta sijoittumispäätöksiä tehtäessä. Merkittäviä tekijöitä ovat kuitenkin edelleenkin maan tai alueen kustannustaso ja yritysten markkinoille asettamat tavoitteet. Yhä tärkeämpiä tekijöitä ovat koulutetun työvoiman saatavuus, hyvät kuljetus- ja kommunikaatioyhteydet ja miellyttävä asuinympäristö hyvine yhteiskunnallisine palveluineen (Commission of the European Communities, 1991b). Joustavan tuotannon tärkein voimavara, hyvinkoulutettu ja osaava työvoima, arvostaa miellyttävää ilmastoa, saasteetonta ympäristöä ja hyviä yhteiskunnallisia palveluksia.

Eurooppaan kehittyä todennäköisesti perinteisten kasvuvyöhykkeiden rinnalle uusia kasvukäytäviä ja -keskuksia. ETAn syntymisen ja EY:n mahdollisen laajenemisen ohella eri alueiden vetovoimaan vaikuttaa myös itäisen Keski-Euroopan ja Venäjän kehityspotentiaali tai näihin maihin liittyvät uhkakuvat. Esimerkiksi Itävalta on jo pitkään pyrkinyt korostamaan sijaintiaan porttina itäisen Keski-Euroopan ja EY:n välillä. Unkarin ja Tsekin maan, Slovakian sekä Slovenian talouksien elpyminen ja perusrakenteen tason paraneminen vahvistaisi tämän Euroopan osan muodostumista selväksi kasvualueeksi. Keskeisen sijainnin ja edullisten tuotantokustannusten ohella myös asuinympäristön laatuun liittyvät tekijät toimivat alueen vetovoimatekijöinä. Epävarmuus alueen talouksien elpymisestä ja entisen Jugoslavian alueen levottomuudet voivat hillitä toistaiseksi sijoitushalukkuutta alueelle.

ETA-alueella Suomi on sijainniltaan koillinen rajamaa. Saksan yhdistyminen ja Berliinin aseman voimistuminen on kuitenkin ehkä vahvistamassa Itämeren piirin taloudellista merkitystä Euroopassa. Tätä kehitystä tukisi Puolan, Baltian maiden ja Pietarin alueen talouksien nopea elpyminen, mikä on kuitenkin hyvin epävarmaa. Samoin arktisten alueiden, ennen kaikkea Barentsin meren luonnonvarojen hyödyntämisen voimakas käyntiinlähtö tukisi Suomen asemaa Euroopan talouskartalla. Itämeri tarjoaa luontevat yhteydet sen piiriin kuuluvien maiden välille. Suomen ja Ruotsin välillä vallitsevien alihankinta- ja muiden yhteyksien kaltaisten verkostojen syntymiseen Itämeren piiriin kuuluvien alueiden välillä on hyvät edellytykset. Mikäli esimerkiksi joidenkin alueen maiden EY-jäsenyys ei liiaksi rajoita mahdollisuuksia Itämeren maiden sisäisen työnjaon hyväksikäyttöön, alue

tarjoaisi monia niistä sijaintieduista, joita edellä on tarkasteltu. Haitat liittyvät lähinnä Itämeren etelä- ja itäpuolisten maiden epävakauteen ja koko alueen sijaintiin hiukan sivussa Euroopan väestökeskittymistä.

Kuvion 4.2 karttaan on hahmoteltu edellä kuvatun mukaiset uudet potentiaaliset kasvualueet. Nämä eivät luonnollisesti olisi niin yhtenäisiä kuin karttaan on hahmoteltu, vaan alueiden sisällä voisi olla kasvukeskusten ohella myös taantuvia alueita.



Kuvio 4.2. EY:n perinteiset kasvualueet ja Euroopan potentiaaliset uudet kasvuyöhykkeet

EY:n aluetuki kohdennetaan NUTS-jaon perusteella

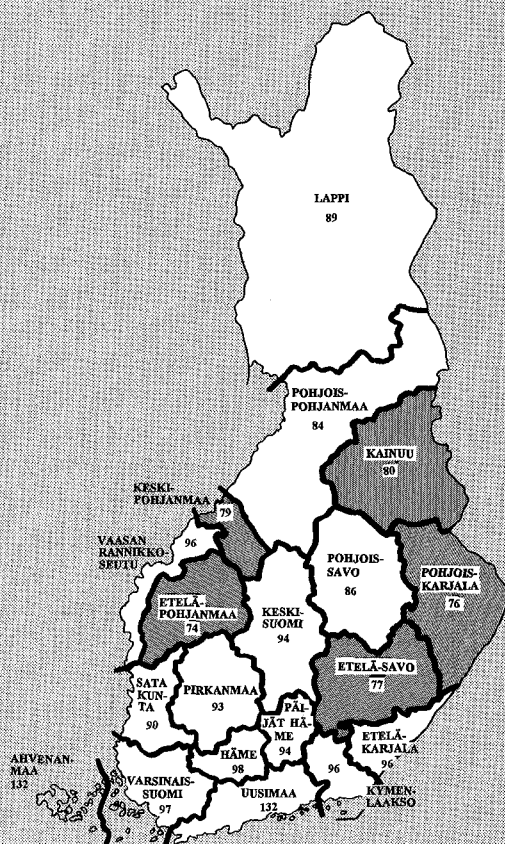
EY:ssä maat ja alueet jaotellaan tukien kohdealueiksi kolmiportaisella NUTS (the Nomenclature of Territorial Units for Statistics) -jaottelulla. Se tehdään hallinnollisen tai toiminnallisen aluejaon pohjalta. Suomen lähtökohtana EY-neuvotteluissa on esitys, jossa NUTS1-taso muodostuisi viidestä suuralueesta, NUTS2-taso 19 maakunnasta ja NUTS3-taso 86 pientalousoalueesta ja Ahvenanmaasta (Työministeriö, 1993a). Jäsenyysneuvotteluissa hyväksytty jaottelu määrää melko pitkälle sen, kuinka paljon ja minkälaista tukea Suomi saisi.

Jos Suomen esittämä NUTS2-jaottelu tulee hyväksytyksi, muutamilla maakunnillamme oletetaan olevan mahdollisuuksia saada tukea EY:n rahastoista tavoitteen 1 perusteella. Jos jaottelussa noudatetaan karkeampaa, esimerkiksi lääni- tai suuraluejakoa, huononevat Suomen mahdollisuudet saada tukea rakennerahastoista. NUTS2-tason alueet ovat EY:ssä yleensä väestömäärältään suuria, joskin pinta-alaltaan Suomen läänejä tai maakuntia pienempiä. Keskimääräinen asukasluku EY:n NUTS2-tason alueella on nyt lähes 2 miljoonaa, kun Suomen maakuntien keskiväkiluku jäisi 260 000 henkilöön. Esimerkiksi koko Tanska on yhtenä alueena NUTS2-tasolla.

Tavoitteen 2 kohdealueet määritellään NUTS3-jaottelun perusteella. EY:n antamassa lausunnossa Suomen jäsenyyshakemuksesta todetaan, että Suomesta saattaa löytyä läänejä tai läänin osia, jotka täyttäisivät tavoitteen 2 kriteerit. Pientalouseluejako Suomen NUTS3-tason jaotteluna merkitsisi varsin tiheää aluejakoa, jolloin tuen kriteerit täyttäviä alueita löytyisi ehkä useitakin. Näin tiheä aluejako poikkeaisi kuitenkin oleellisesti EY:n tähän asti noudattamasta käytännöstä ja keskimääräinen väkiluku jäisi alle 60 000 henkilön. EY:ssä on NUTS3-tason alueen keskimääräinen väkiluku 330 000, ja Saksassakin, missä se on alhaisin, se on liki 150 000 henkilöä.

Kuviossa 4.3 on esitetty Suomen maakuntien keskimääräinen tulotaso (BKT/ asukas) koko maahan verrattuna vuonna 1990. Jos alueiden suhteellinen tulotaso koko maahan verrattuna olisi säilynyt ennallaan vuoden 1993 alkuun saakka, olisivat ne maakunnat, joissa tulotaso on alle 80 prosenttia koko maan vastaavasta, tällä hetkellä oikeutettuja EY:n tavoitteen 1 mukaiseen tukeen. Vuoden 1993 alussa Suomen tulotaso oli runsaat 5 prosenttia alhaisempi kuin keskimäärin EY:ssä.

Pohjanmaalta ja Itä-Suomesta löytyisi todennäköisimmin sellaista suurempia alueita, jotka voisivat saada tukea EY:n tavoite 1:n perusteella. Tämän tavoitteen mukaisesti jaetaan suurin osa rakennerahastojen varoista.



Kuvio 4.3. Bruttokansantuote asukasta kohti Suomen maakunnissa vuonna 1990. Ind (Koko maa) = 100

EY:n aluepolitiikka ja kansallinen aluepolitiikka

Vuoden 1986 yhtenäisasiakirjassa asetettiin tavoitteeksi toteuttaa Euroopan Yhteisön sisämarkkinat vuoden 1993 alkuun mennessä (Commission of the European Communities, 1992b). Luonnollisena edellytyksenä tavoitteen onnistumiselle oli taloudellisen ja sosiaalisen koheesion voimistaminen. Alueelliset erot koulutuksessa, tuloissa, työttömyydessä, infrastruktuurissa tai panostuksessa tutkimus- ja kehittämistoimintaan todettiin kestävämmän suuriksi. Ne olivat myös lisääntyneet EY:n olemassaolon aikana, vaikka yhteisön aluerahasto oli perustettu jo vuonna 1973. Portugalin ja Espanjan liittyminen yhteisöön vuonna 1986 laajensi eroja entisestään. Tämän vuoksi rakennerahastojen varat kaksinkertaistettiin reaalisesti vuosien 1987 ja 1993 välisenä aikana. Joulukuussa 1992 Edinburghissa päätettiin rakennerahastojen varat edelleen yli kaksinkertaistaa vuosien 1994 - 1999 aikana (Millan, 1993).

Ennen vuotta 1988 rakennerahastojen toiminnasta puuttui pitkäjänteisyys ja suunnitelmallisuus, koska suuresta osasta rahastojen varojen käytöstä päätettiin vuosi kerrallaan ilman keskipitkän tähtäyksen strategiaa (Commission of the European Communities, 1992b). Rahastojen toimintaa tehostettiin aloittamalla strategiset viisivuotissuunnitelmat, jotka perustuvat jäsenvaltioiden tarpeiden arviointiin.

Rakennerahastojen avulla voidaan lievittää EY:n alueellisia eroja. Julkiset investoinnit alueen perusrakenteeseen ovat tehokas keino yksityisten investointien houkuttelemiseksi heikosti kehittyneille alueille. Taantuvien alueiden ongelmat sen sijaan vaativat erilaisia ratkaisuja. Tehokkainta voi olla panostus työvoiman koulutukseen, jotta alueelle houkuteltaisiin investointeja (Commission of the European Communities, 1991b).

EY:n rakennerahastojen varat suunnataan 6 tavoitteen mukaan. Alueet, joiden kansantuote on vähemmän kuin 75 prosenttia EY:n keskiarvosta, eli alikehittyneet ja eräät muut alueet kuten Pohjois-Irlanti, kuuluvat tavoite 1 alaisuuteen ja saavat noin 70 prosenttia rakennerahastojen varoista vuoteen 1999 mennessä (Millan, 1993). Muita tavoitteita ovat taantuvien teollisuusalueiden kehittäminen (tavoite 2), pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyyden alentaminen (3 ja 4) ja maaseudun kehittäminen (5a ja 5b). Tavoitteiden 2 ja 5 mukaista tukea voivat saada myös varakkaimmissa jäsenvaltioissa olevat alueet. Tavoitteiden 3 ja 4 perusteella annettu tuki ei ole samalla tavalla sidottu alueindikaattoreihin kuin muut tuet (Työministeriö, 1993a).

EY:n aluepolitiikka koostuu yhteisön aluepolitiikasta ja kansallisten aluepoliittisten toimenpiteiden valvonnasta, joka kohdistuu pääasiassa yritystukeen. Kansallinen aluetuki on pääasiallinen tuki kaikissa jäsenmaissa. Yritystukea valvotaan, koska se vaikuttaa yritysten suhteelliseen kilpailuasemaan ja samalla markkinoiden toimintaan EY:ssä. Yritystukien tavoitteena on tasoittaa epäedullisessa asemassa olevien yritysten kilpailuasemaa muihin nähden.

EY:n aluepolitiikassa on tavoitteita, joita voidaan NUTS-jaottelua hyväksikäyttäen soveltaa suoraan Suomen oloihin. Pohjoismaiden liittyminen yhteisön jäseneksi liittäisi EY:ön alueita, joiden ongelmat ovat uusia yhteisölle ja

sen aluepolitiikalle (Millan, 1993). Nämä erityispiirteet, kuten pohjoinen sijainti, pitkät etäisyydet ja harva asutus, ehkä otetaan huomioon EY:n aluepolitiikassa ja sen suuntaamiseksi noudatetuissa aluejaotteluissa. Tärkeänä tuotantotoimintaa houkuttelevana tekijänä on maan tai alueen perusrakenteen laatu. Suuntaamalla voimavaroja EY:n rahastoista perusrakenteen, ennen kaikkea koulutuksen ja tietoliikenteen, kehittämiseen voidaan kehityseroja jossakin määrin tasata (Martin - Rogers, 1993).

Suomen sijainti Länsi-Euroopan laidalla on annettu. Sijainti ei kuitenkaan kaikissa olosuhteissa ole pelkkä haittatekijä. EY:n laajeneminen Pohjoismaihin siirtäisi myös EY:n taloudellista painopistettä samaan suuntaan. Itämeren alueesta voi myös tulla merkittävä kasvualue, jos alueen sisäistä työnjakoa voidaan kehittää integraattiorajojen pahemmin sitä estämättä.

4.4 Venäjän ja itäisen Euroopan epävarma tulevaisuus

Itäisen Euroopan maiden, ennen kaikkea Venäjän kehitys on erittäin tärkeä koko Euroopan ja Suomen tulevaisuudelle. Länsi-Euroopan maat joutuvat pääosin kantamaan vastuun Itä-Euroopan avustamisesta tapahtuipa se markkinoiden avaamisena idän tuotteille tai lainojen ja avustusten suuntaamisena Itä-Euroopan talouksille. Itäisen alueen kriisien seuraukset mm. maahanmuuttopaineena kohdistuvat myös pääosin Eurooppaan. Venäjä ja Itä-Eurooppa antavat toisaalta Länsi-Euroopalle uusia mahdollisuuksia silloin, kun Itä-Eurooppa alkaa elpyä.

Itäisen Euroopan maiden laaja kirjo

Itäisessä Euroopassa on havaittavissa maiden jakautuminen kahteen ryhmään. Itäinen Keski-Eurooppa (Unkari, Puola, Tsekin maa ja varauksin Slovakia) noudattaa johdonmukaista siirtymäpolitiikkaa, on allekirjoittanut assosiaatiosopimukset EY:n kanssa ja tähtää myös NATOn jäsenyyteen. Tämä alue on saanut lähes kaikki ulkomaiset investoinnit ja myös pääosan itäiseen Eurooppaan suunnatusta avustuksesta. Alueen lyhyen aikavälin riskit liittyvät Tsekkoslovakian jakautumiseen. Tsekkien tasavalta on Slovakiaa huomattavasti kehittyneempi ja omaa myös paremmat kasvumahdollisuudet. Kehityksen nopea eriytyminen näiden maiden välillä voisi luoda niiden suhteisiin uusia jännitteitä.

Itäinen Kaakkois-Eurooppa (Bulgaria, Romania, entinen Jugoslavia ja Albania) on eräiltä osin vajoamassa poliittisen epävakauden, taloudellisen rappion sekä avoimen väkivaltaisten kansallisten ristiriitojen tilaan. Vaikka osa alueesta (Slovenia, Albania, Romania ja Bulgaria) voikin pelastautua tästä kierteestä, alue on Euroopan merkittävin epävakauden lähde, johon Ukraina, Venäjä, Unkari, Kreikka ja Turkki kytkeytyvät kansallisuustekijöiden kautta.

Baltian vielä ratkaisemattomista ongelmista on helppo hahmottaa kaksi vaihtoehtoa. Positiivisessa skenaariossa venäläisten joukkojen, taloussuhteiden, kuljetusväylien ja kansallisten vähemmistöjen ongelmista päästään kohtuullisessa ajassa sopimukseen, mikä tekisi itsenäisten kansantalouksien

kehittämisen mahdolliseksi. Baltian maiden heikkous ja vahvuus on pienuudessa. Suotuisien poliittisten ja taloudellisten ehtojen vallitessa niiden kasvupotentiaalia voidaan tehokkaasti lisätä määrältään pienenkin ulkoisen avun ja suorien sijoitusten turvin.

Baltian alueen heikkoutena ovat omien voimavarojen vähäisyys, toistaiseksi olematon kansainvälinen kokemus, olemassa olevan tuotantorakenteen riippuvaisuus entisen Neuvostoliiton raaka-aineista ja markkinoista sekä tuotannon kilpailukyvyttömyys. Mainittujen ongelmien ratkaisemisen vaikeus ja poliittisten järjestelmien vakiintumattomuus haittaavat pitkään jäntevää demokraattista päätöksentekoa. Alueen maat ovat rahataloudessaan valmiita huomattavan riskipitoisiin kokeiluihin. Baltiasta tulee tuskin paikallinen kasvukeskus, vaikka alue pääsisikin tarkasteluajanjaksona osaksi Itämeren piirin ja Euroopan kehitystä. Baltialla olisi kuitenkin huomattava taloudellinen merkitys Suomelle ennen muuta kauttakulkuliikenteen sekä aluksi mataliin palkkoihin ja myöhemmin lisääntyvästi myös tietointensiivisyyteen perustuvan valmistuksen kotipaikkana. Toisaalta alue kilpailisi Suomen kanssa gateway-asemasta Länsi-Euroopan ja Venäjän välillä.

Jos Baltian suhteita Venäjään ei pystytä ratkaisemaan, tuloksena voi olla pitkään jatkuva epävarmuus ja jännitys, mikä karkottaisi myös ulkomaiset investoijat alueelta. Maastamuutto voisi muodostua maastapaon kaltaiseksi. Tällaisen kehityksen voisi käynnistää venäläisvähemmistöjen sorto ja niiden ajautuminen toisen luokan kansalaisiksi, mikä voisi kohtalokkaasti kiristää näiden maiden ja Venäjän välejä.

IVY-alueen poliittista kehitystä on mahdoton ennakoida. Avainkysymyksiä ovat: (1) Kuinka käy Venäjän alueellisen yhtenäisyyden ja venäläisen valtioajatuksen? (2) Pystytäänkö Ukrainan ja Moldovan riitakysymykset Venäjän kanssa ratkaisemaan rauhanomaisesti? (3) Vetääkö Kaukaasian konflikti mukaan myös Turkin? (4) Pysyvätkö Keski-Aasian tasavallat Venäjän vanavedessä vai etsiivätkö ne uuteen identiteettiin islamilaisen maiden (Turkki, Iran, Pakistan) tuella? Mitä tällöin tapahtuu Kazahstanin kahtiajakautuneessa ja historiallisesti keinotekoisessa valtiossa, jonka venäläinen pohjoisosa on selvästi kehittyneempi kuin kazakkien asuttama eteläosa?

Näiden kysymysten pohjalta voidaan päätyä esimerkiksi seuraavanlaisiin skenaarioihin:

Venäjä säilyy alueellisesti yhtenäisenä kuitenkin niin, että alueellisten yksikköjen suvereenisuus voimistuu. Johtuen erittäin suurista eroista alueiden tuotantontekijävarannoissa, teollisessa perimässä, kulttuurissa, poliittisessä tilanteessa ja myös sisäisessä koheesiossa, tällainen hajautuminen johtaa hyvin vaikeaan intressien yhteensovittamiseen valtakunnan tasolla. Toisaalta Venäjän hajakeskittyminen voi helpottaa yhteistyötä sen ja muiden IVY-maiden kesken.

Venäjän kehityksen ohella IVY-alueen tulevaisuuteen vaikuttaa oleellisesti Ukrainan omaksuma linja. Se voi pyrkiä nopeasti kohti itäisen Keski-Euroopan maan asemaa. Maalla on tähän monia voimavaroja, ja se saattaisi laskea Ranskan ja Saksan tuen varaan. Toisaalta Ukraina voi epäonnistua

länsimaalaistumisessaan ja siirtymäpolitiikassaan. On mahdollista, että EY-Euroopan ja Venäjän välille muodostuisi agraaristen ja poliittisesti autoritaaristen valtioiden vyöhyke, laajimmillaan Liettuasta ja Puolasta aina Balkanille saakka. Tällöin Venäjän reaktio voisi olla tukeutuminen eurooppalaisuuteen niin, että välivyöhyke nähtäisiin yhteisesti hillittävänä epävarmuustekijänä eikä EY-Euroopan ja Venäjän kilpailun tantereena.

Toinen IVY-alueen tulevaisuuden kysymysmerkki on Keski-Aasia ja Kazahstan. Viimeisten runsaan sadan vuoden kehitystä vastaisi se, että alue pysyisi läheisessä yhteydessä Venäjän kanssa. Niiden välinen työnjako IVY-yhteisössä muistuttaisi vastaavaa Neuvostoliiton aikana. Toinen vaihtoehto olisi, että Euroopan ja Aasian (islamin) raja piirtyisi keskelle nykyistä Kazahstania. Tämä ehkä vahvistaisi Venäjää lyhyellä aikavälillä taloudellisesti ja helpottaisi kansallisuuksien välisistä ongelmista syntyviä jännityksiä, mutta loisi myös siirtolaisuutta ja uuden sotilaspoliittisen ongelman.

Venäjän taloudellisen kehityksen lähtökohdat

Venäjän luonnonvarat ovat runsaat, mutta niiden alueellinen jakauma on hyvin epätasainen. Tämä synnyttää, ylläpitää ja voimistaa jatkossakin keskustan ja alueiden välisiä suvereenisuuskiistoja. Monien luonnonvarojen ehtymistasot ja hyödyntämisen taloudellisuus maailmanmarkkinahinnoilla ovat kuitenkin epävarmat. Vaikka ulkomaisia yksityisiä investointeja luonnonvara- ja energiasektorille onkin tulossa jo investoijien tärkeinä pitämien reiviirien merkitsemisen tarkoituksissa, tarjontalähteisiin ja yleiseen toimintaympäristöön liittyvät epävarmuudet rajoittavat sijoitusten määrää. Valtiontakauksia investointitarkoituksiin annettaviin luottoihin ei liene länsimaissa saatavissa ennen kuin luonnonvarojen omistusolot ovat selvät ja IVYn/Venäjän nykyinen velkaongelma on saatu hyvälle ratkaisun alulle. Tähän menee parhaassakin tapauksessa vuosikausia.

Venäjän pääomakanta on valtava ja monialainen. Se on kuitenkin tosiasialliselta tuotantokapasiteetiltaan uskottua pienempi, teknologisesti jälkijätöinen, monissa tapauksissa täysin kulunut eikä se ole sopusoinnussa tulevien suhteellisten etujen kanssa. Inflaatio, kustannustason nousu ja hidastunut tekninen kehitys yhdessä vähäisten poistojen kanssa merkitsevät, että maan fyysinen tuotantokapasiteetti on suunnilleen samalla tasolla kuin 1970-luvun loppupuolella. Käynnissä oleva investointien romahtaminen supistaa edelleen tuotantokykyä lähivuosina. Samalla heikkenee jyrkästi tuotantokoneiston luotettavuus, mikä voi johtaa onnettomuuksiin ja katastrofeihin kuljetuksissa, energiatuotannossa ja rakennetun ympäristön ylläpitämisessä.

Venäjän suhteellisia etuja tulevaisuudessa on vaikea hahmottaa. On kuitenkin ilmeistä, että siellä on investoitu liikaa teollisuuteen ja liian vähän rakennettuun infrastruktuuriin ja luonnonympäristöön sekä palveluihin. Lisäksi kohtuuton osa teollisista investoinneista on suuntautunut sotilasteollisuuteen. Sotilasteollisuuden tuotantokoneisto on kansallisesti hyvä, mutta sen kilpailukyky on kansainvälisesti heikko ja jatkuvasti heikkenevä. Siirty-mä siviilituotantoon vaatii suuria investointeja sekä sosiaalisen ja poliittisen

ulottuvuuden että taitotiedon uhkaamassa olevan häviämisen takia. Luonnonolosuhteisiin nähden maatalouteen on viime vuosikymmeninä investoitu runsaasti. Investoinnit on osin kohdistettu väärin ja ne soveltuvat pääosin vain suurtuotantoon. Energiantuotanto on ollut painopisteala, mutta sielläkin jo yksin ylläpitoinvestointien tarve on suuri.

Investointien rahoitus ja investointisektorin kapasiteetti on talouden vakava rajoite vuoteen 2005 saakka. Venäjän olisi välittömästi saatava suoria sijoituksia, lainoja tai muuta investointiavustusta. Valtavia investointitarpeita varten maailmantaloudessa ei kuitenkaan synny säästöyliäämiä (ks. luku 2.5). Venäjän omien säästöjen ennustetaan olevan riittämättömät. Siksi investointien kohdentumismekanismien tehokkuus on erityisen tärkeä.

Työvoima on kohtuullisen hyvin koulutettua ja lähivuosina erittäin halpaa, mutta markkinatalouden ja yhteiskunnallisen uudenaikaistumisen vaatimuksesta tietämätöntä. Suhteellinen jälkeenjääneisyys taitotiedossa on kasvanut ja kasvaa lähivuosina edelleen. Kuten Japanin ja Etelä-Korean esimerkit osoittavat, kulttuuristen tekijöiden vaikutusta teolliseen kehitykseen helposti aliarvioidaan. On kuitenkin vaikea nähdä, mikä voisi olla erityinen venäläisen kulttuurin tuotannollinen etu. Lisäksi työvoiman lisäys jää Venäjällä vähäiseksi, elleivät muissa IVY-maissa asuvat venäläiset muuta maahan. Laaja muuttoliike lisäisi investointitarpeita entisestään.

Tuotannontekijöiden alueellinen jakauma IVY-alueella on ongelmallinen, jos maiden välinen taloudellinen yhteistyö heikkenee. Rakennettu pääomakanta sijaitsee Euroopan puoleisissa tasavalloissa ja Uralilla, luonnonvarat Pohjoisessa, Siperiassa ja Pohjois-Kazahstanissa, kun taas työvoima lisääntyy Keski-Aasian ja Kaukaasian tasavalloissa. Jos aikaisemmasta työnjaosta irrottaudutaan, kussakin maassa on edessä erittäin suuri rakennemuutos. Tämä lisää investointitarpeita.

Markkinaympäristöä ja yrityskulttuuria leimaavat sekä perinteiset venäläiset että niiden neuvostolaisella kaudella vahvistuneet ominaispiirteet. Joustamattomuus, taipumus valtiointerventionismiin ja lyhyen aikavälin etuisuuksien etsintä eri menetelmillä on leimallista. Venäjän markkinat pysyvät ulkopuoliselle hyvin vaikeana toimintaympäristönä, mikä voi ylläpitää venäläisyyteen Länsi-Euroopassa liittyvää vierauden tuntua. Tämä heijastuu sekä suorien sijoitusten vähäisyytenä että länsimaisten veronmaksajien haluttomuutena kustantaa Venäjän apua.

Länsimaisittain normaalin puoluejärjestelmän kehitymisestä ei ole merkkejä. Yhdessä alueellisten intressien painon kasvamisen kanssa todennäköinen poliittisen organisoitumisen muoto on suurteollisuuden yksityistämisen kautta taloudelliseksi voimatekijäksi muuttumassa olevan vanhan nomenklatuuran ja myös yksityistämisestä hyötyvän etuoikeutetun työväestön ympärille kehittyvä korporatismi. Sillä on vahva alueellisten intressien sovittelun painotus. Koska erimielisyys talouspolitiikan perusratkaisuista voi olla yleistä, kyse ei ole pienten eurooppalaisten maiden viime vuosikymmenien tapaisesta korporatismista, vaan sellaisista erityisintressejä palvelevista tilapäisistä, korruptoituneista koalitiioista, joita tunnetaan monista Latinalaisen Amerikan maista. Tämä hidastaa rakennemuutosta, estää kilpailullisuutta

ja sen mukaista avautumista maailmantalouteen, lisää hyperinflaation todennäköisyyttä ja rajoittaa ulkomaisia investointeja muuten kuin joillekin erityisaloille.

Vakauttamisohjelman soveltaminen institutionaalisilta peruspiirteiltään muuttumattomaan jälkisosialistiseen talouteen johtaa pitkälliseen tuotantotason laskuun. Venäläisten omien arvioiden mukaan kokonaistuotanto on vuoden 1989 tasosta laskenut yli kolmanneksen ja sen arvioidaan vuonna 1993 edelleen alentuvan 5 - 10 prosenttia (Belousov ym., 1992). Toisin kuin siirtymäkauden alussa toivottiin, vakauttamispolitiikan välineistöön ei kuulu keinoja, joilla lama olisi käännettävissä kasvuun. Raha- ja finanssipolitiikan löystäminen johtaa ensisijaisesti hintojen ryöstäytymiseen, ei reaaliin sopeutumiseen. Vakauttamista seuraava reaktio on sitä voimakkaampi, mitä vakavammasta rahataloudellisesta epätasapainosta maa lähtee vakauttamiseen. Yksityistäminen ja mikrotason uudelleen rakentaminen tähtäävät tarjontareaktion aikaansaamiseen, mutta toistaiseksi ei ole olemassa käytännön esimerkkejä menestyksestä. Vakauttamisen edellytyksenä olevaa inflaation hillintää sekä budjettialijäämän, joka vuonna 1993 lähestyy 30 prosenttia kansantuotteesta, supistamista ei pidetä tärkeänä.

Vuoden 1991 alussa Maailmanpankki ennusti, että itäinen Eurooppa saavuttaa vuoden 1989 tulotasonsa kuluvan vuosikymmenen lopulla ja silloisen suhteellisen tuloasemansa läntiseen Eurooppaan verrattuna vuonna 2010. On osoittautunut, että tämä ennuste oli optimistinen. Puhe siirtymätalouksien kasvun J-käyrästä on antanut tietä keskustelulle L-käyrästä. Optimistisetkin tarkkailijat lähtevät siitä, että tarjontavaikutuksia voidaan odottaa vasta 10 vuoden kuluttua uudistuspolitiikan aloittamisesta.

Venäjän talous on ollut itäiseen Eurooppaan verrattuna poikkeuksellisen kauan keskusjohtoisesti suunniteltu, poikkeuksellisen suljettu, poikkeuksellisen monopolistinen ja rakenteeltaan poikkeuksellisen vääristynyt. Se on myös läpikäymässä suurta tuonnin supistumista, ja entisten tasavaltojen välinen kauppa on romahtanut vuosina 1992 ja 1993. Budjetin tasapainottaminen ja rahan tarjonnan supistaminen on osoittautunut mahdottomaksi. Inflaatio jatkuu edelleen 20 - 30 prosentin kuukausivauhtia.

Optimistit ovat siirtymätalouksia koskevassa keskustelussa aikaisemmin painottaneet, että suurten epätäydellisyyksien ja tehottomuuksien olemassaolon täytyy merkitä sitä, että huomattavia tuotoslisiä olisi saatavissa pienillä toimenpiteillä. Nyt näyttää realistisemmalta käänteinen oletus: vääristymät ovat niin suuria, että ne suurelta osin estävät tarjontareaktiot.

Venäjän lähiajan talouspolitiikalla on kaksi perusvaihtoehtoa. Ensimmäisen mukaan vakauttamispolitiikkaa jatketaan kohoamassa olevasta työttömyydestä huolimatta. Useissa itäisen Euroopan maissa työttömyys on pian lähestymässä 20 prosentin tasoa, eikä rakennemuutoksen vaaditusta suuruudesta johtuen kasvun mahdollinen alkaminen vuosina 1993 - 1994 vielä alenna työttömyyttä. Avoimen työttömyyden kasvusta on seurauksena sekä valtavia vaatimuksia toimeentuloturvan rahoitukseen että varsin mahdollisesti myös laajamittaisen muuttoliikkeen ja/tai yhteiskunnallisen levottomuuden nousu.

Venäjän talousuudistuksen vaikutukset mineraalien ja metallien maailmanmarkkinoihin

Kansainvälisellä mineraali- ja metallisektorilla on tapahtunut suuria muutoksia entisen Neuvostoliiton poliittisen ja taloudellisen hajoamisen seurauksena. Metallimarkkinoilla nämä muutokset ovat näkyneet suurina metallien vientimäärinä Venäjältä ja metallien ennätysellisen alhaisena hintatasona.

Venäjän alumiinin vienti länteen lisääntyi vuoden 1987 vajaan 400 000 tonnista yli kaksinkertaiseksi vuonna 1991. Samalla jaksolla nikkelin vienti nousi 1,7-kertaiseksi. Myös kuparin, lyijyn, rautaseosmetallien ja muiden metallien vienti on kasvanut, vaikkakaan ei niin suuressa määrin kuin alumiinin ja nikkelin.

Uuden tarjonnan lähteistä ei ole varmaa tietoa. On arvioitu, että uudet markkinoille tulevat erät ovat ainakin osaksi sellaisten kaivosten varastoista, joissa oli ylitetty tuotantotavoitteet. Vientiä on peräisin myös armeijan varastoista. Kolmantena lähteenä ovat muut entiset neuvostotasavallat monimutkaisten ja joskus laittomien kanavien kautta. Tärkein syy vientipotentiaalil lisäykseen lienee kuitenkin kysynnän väheneminen Venäjällä ja muualla Itä-Euroopassa sekä välttämättömyys ansaita ulkomaista valuuttaa. Raaka-aineet ovat lähes ainoa hyödykeryhmä, mitä Venäjä voi viedä länteen. Venäjällä on suuri malmikaivossektori ja mittava käyttämätön mineraalipotentiaali.

Neuvostoliitto kasvatti osuuttaan metallien maailmantuotannossa toisen maailmansodan jälkeen. Vuonna 1990 Neuvostoliitto oli lähes kaikissa tärkeissä metalleissa maailman suurin tai toiseksi suurin tuottaja. Sama pätee myös harvinaisempiin metalleihin, kuten platina, palladium, kromi, vanadiini, mangaani, magnesium, titaani ja elohopea.

	Tuotanto Milj. tn	Osuus maailman- tuotannosta	Järjestys maailman tuotannosta
Alumiini	2,6	15	2
Kupari	1,3	13	2
Lyijy	0,7	11	2
Nikkeli	0,2	26	1
Sinkki	1,0	13	1
Tina	0,0	7	4
Kulta (tonneina)	270	15	3
Rautamalmi	236	27	1
Teräs	154	20	1

Taulukko 4.1. Entisen Neuvostoliiton metallien tuotanto vuonna 1990

Lähteet: Metals and Minerals, 1992; Mining, 1992.

Entisen Neuvostoliiton osuus maailman mineraalivarannoista vaihtelee raudan ja mangaanin yli 40 prosentista lyijyn, nikkelin ja kobolttin yli 20 prosenttiin sekä kuparin ja sinkin yli 10 prosenttiin (Dorian - Borisovich, 1992). Entisen Neuvostoliiton mineraalisektorin tulevaisuus on toistaiseksi epäselvä. Ulkomaiset kaivosyhtiöt investoivat varovasti entiseen Neuvostoliittoon, koska omistusoikeudet mineraalivarantoihin ovat epävarmat, päätöksentekojärjestelmä on epäselvä, geologiset tiedot ovat olemattomat, lainsäädäntö on hyvin puutteellista ja lakien noudattaminen on epävarmaa. Entisen Neuvostoliiton kaivosteollisuus on kuitenkin jatkossa kiinnostava kohde ulkomaisille yritysille. Mineraalisektori tarvitsee lisääntyvässä määrin rahoitus- ja teknistä tukea malmien etsinnässä, kaivostoiminnassa, malmien rikastuksessa ja jalostuksessa sekä olemassa olevien laitosten puhdistuksessa ja nykyaikaistamisessa.

Venäjän talouspolitiikan toinen mahdollisuus on edellä viitattu latinalais-amerikkalaistyyppinen devalvaatio-inflaatiokierre, joka toteutuisi nykyistä alhaisemmalla tuotostasolla ja josta erkaantuminen saattaisi hyvin vaatia vähintään vuosikymmenen. Tähän vaihtoehtoon voi liittyä myös alueellisten rahayksiköiden käyttöönotto, jos ruplan uskottavuus Venäjän maksuvälineenä romahtaa ja jos alueiden päätösvalta luonnonvarojensa käytöstä kasvaa.

Kokonaiskysynnän ja -tarjonnan supistumisen, inflaation kiihtymisen ja työttömyyden kasvun ohella Venäjän talouskehitystä varjostavat entistä enemmän rakenteelliset ongelmat. Investoinnit ovat romahtaneet ja talouden energiaintensiivisyys on kohonnut, koska kulutustavarasektorin ja muun ”kevyen” sektorin tuotanto on supistunut voimakkaimmin ja koko talouden tuotantokoneiston uusiutuminen on hidastunut. Tämä heikentää valuuttatulojen hankkimismahdollisuuksia, kun öljyn ja muun energian vienti supistuu. Investointien riittävän tason turvaaminen ja niiden kohdentaminen on kriittinen tekijä talouden saamisessa kasvu-uralle lähivuosina (Belousov ym., 1992).

Taloudellisen ja poliittisen epävarmuuden jatkuminen yhdessä tuotannon alenemisen kanssa merkitsee, että yksityinen säästämisaste on alhainen. Julkisiin säästöihin ei mittavista tukiohjelmista johtuen ole myöskään juuri mahdollisuuksia. Kotitalouksien ja julkisen vallan toiminta tähtää kulutustason suojelemiseen. Monet yritykset tuottavat markkinaepätäydellisyyksistä johtuen suuriakin ylijäämiä, mutta ne investoidaan mieluummin lyhytaikaisiin havittelukohteisiin kuin varsinaiseen tuotannolliseen pääomaan. Pääomapako on jo muodostunut ongelmaksi. Rahoituksen tehokkaan kanavointimekanismin luominen voi kestää kauan. Näin ollen Venäjä tuskin kykenee toistaiseksi omarahoitteiseen kasvu-uralle siirtymiseen.

Kansainvälisten pääomien tarjonta on tarkastelujaksolla niukkaa ja reaalikorot ovat korkeat. Varoja ei kanavoitune kovin paljoa Venäjälle vaihtoehtoisten sijoituskohteiden olemassaolon ja edellä kuvattujen epävarmuuksien takia. Toistaiseksi on epäselvää, mistä käytännöllisesti katsoen rajattoman investointitarpeen tyydyttämiseen tarvittava rahoitus olisi saatavissa, vaikka teollistuneet maat ovatkin lisänneet tukeaan Venäjälle pitääkseen sen demokratisoitumisprosessin hengissä. Tämän vuoksi näkyvissä ei ole, että Venäjän talous voisi ainakaan tämän vuosituhannen aikana siirtyä kestävään, investointeihin perustuvaan kasvuun ja rakennemuutokseen.

4.5 Euroopan tuleva taloudellinen arkkitehtuuri

Länsi-Euroopan maiden ulkomaankaupan kasvua on toisen maailmansodan jälkeen tukenut maailmanlaajuinen pyrkimys teollisuustuotteiden kaupan vapauttamiseen (GATT-kierrokset), mikä on johtanut periaatteessa lähes tullittomaan teollisuustuotteiden kauppaan. Palvelut ja maataloustuotanto ovat olleet GATT-neuvottelujen ulkopuolella. Myös teollisuustuotteiden kauppaa on rajoitettu erilaisilla ei-tullimuotoisilla kaupan esteillä.

Länsi-Euroopassa on laajennettu ja nopeutettu vapaakauppaa Euroopan Yhteisön ja EFTAn puitteissa. Länsi-Euroopan sisäinen kauppa onkin varsin

vapaata, mutta muuta maailmaa vastaan käytetään eriasteisia kaupan esteitä. Suurimmat esteet koskevat maataloutta, tekstiiliteollisuutta ja rauta- ja terästeollisuutta.

EY:n ja EFTA-maiden kokonaisviennistä vuonna 1991 peräti 70 prosenttia suuntautui muihin EY- ja EFTA-maihin (Taulukko 4.2). Osuus on kohonnut 5 prosenttiyksikköä vuodesta 1985 Euroopan ulkopuolelle suuntautuneen viennin osuuden vastaavasti supistuessa. Entiseen Neuvostoliittoon ja muihin Itä-Euroopan maihin meni Länsi-Euroopan viennistä molempina vuosina vain 3 prosenttia. Neuvostoliiton osuus kuitenkin väheni ja muun Itä-Euroopan osuus kasvoi. Tuonnin rakenteessa on tapahtunut samanlainen muutos. Euroopan ulkopuolisen tuonnin osuus supistui ja vastaavasti muista EY- ja EFTA-maista tapahtuneen tuonnin osuus kasvoi. Itä-Euroopasta tapahtuvan tuonnin osuus säilyi ennallaan.

	Vienti		Tuonti	
	1985	1991	1985	1991
EY:n ja EFTAn vienti ja tuonti				
Neuvostoliitto	2	1	2	2
Itä-Eurooppa ¹	1	2	2	2
EY + EFTA	65	70	63	71
Muut	32	27	33	26
Yhteensä	100	100	100	100
Itä-Euroopan ¹ maiden vienti ja tuonti				
Neuvostoliitto	39	18	42	20
Itä-Eurooppa	21	8	23	7
EY + EFTA	23	56	23	53
Muut	18	19	13	20
Yhteensä	100	100	100	100
Neuvostoliiton vienti ja tuonti				
Itä-Eurooppa ¹	47	20	48	19
EY + EFTA	24	50	19	40
Muut	29	30	34	41
Yhteensä	100	100	100	100

¹ Itä-Eurooppa käsittää Puolan, Unkarin, Tšekkoslovakian, Bulgarian ja Romanian sekä vuonna 1985 Itä-Saksan.

Taulukko 4.2. Euroopan eri alueiden ulkomaankaupan jakautuminen vuosina 1985 ja 1991, %

Lähteet: IMF, 1992; Plan Econ; UN, 1990.

Itä-Euroopan maiden viennistä vuonna 1985 lähes 40 prosenttia meni Neuvostoliittoon, mutta vuonna 1991 vain 18 prosenttia. Vastaavanlainen romahdus 21 prosentista 8 prosenttiin tapahtui myös muihin Itä-Euroopan maihin suuntautuneen viennin osuudessa. EY- ja EFTA-maihin suuntautuneen viennin osuus nousi 23 prosentista 56 prosenttiin. Itä-Euroopan maiden tuonnissa toteutui samanlainen muutos.

Kehitys ei kaikissa maissa ole kuitenkaan ollut samanlainen. Useimmissa maissa viennin ja tuonnin väheneminen Neuvostoliitosta ja muista Itä-Euroopan maista enemmän kuin korvautui länsikaupan kasvulla. Tšekkoslo-

vakian ulkomaankauppa kuitenkin supistui huolimatta nopeasta länsivien- nin kasvusta. Bulgarian ja Romanian vienti länteen supistui myös absoluut- tisesti, joskaan ei niin paljon kuin itävienti. Kokonaisuutena Itä-Euroopan maat ovat kuitenkin pyrkineet ohjaamaan ulkomaankauppansa nopeasti Länsi-Eurooppaan (EFTA, 1993).

Vuonna 1985 Neuvostoliiton kokonaisviennistä lähes puolet meni muihin Itä-Euroopan maihin, mutta vuonna 1991 osuus oli enää viidennes. Vienti- osuus EY- ja EFTA-maihin kohosi vastaavana aikana neljänneksestä puoleen. Neuvostoliiton (IVY:n) ulkomaankauppa supistui erityisesti vuonna 1991 voimakkaasti lähinnä entisten SEV-maiden kaupan romahdettua. Ulkomaan- kaupan osuus Neuvostoliiton taloudessa on kuitenkin ollut perinteisesti pieni, alle 10 prosenttia (Kero, 1992).

Länsi-Euroopalle entinen Neuvostoliitto ja muut Itä-Euroopan maat eivät ole merkittävä vientikohde. Toisaalta EY- ja EFTA-maat ovat erittäin merkit- tävä vientialue entisille sosialistimaille ja 1980-luvun puolivälistä lähtien merkitys on voimakkaasti kasvanut.

Entisten SEV-maiden kauppa muun maailman kanssa oli vähäistä. Sosia- listiset maat liittyivät varsin myöhään GATTiin ja silloinkin tarkkailijajäsenik- si. Tulliton ja laaja kauppa oli ristiriidassa sosialismin riippumattomuus- yms. periaatteiden kanssa. Sosialistimaiden välinen kauppa perustui teoriassa suhteellisen edun periaatteelle, mutta käytännössä ohjausjärjestelmän jäyk- kyyden takia eri maiden tuotantorakenteet muistuttivat toisiaan enemmän kuin voidaan suhteellisen edun periaatteen mukaan odottaa. Esimerkiksi Tsekkoslovakian aikaisemmin korkeatasoinen metalliteollisuuden osaami- nen taantui selvästi sosialismin aikana. Kaikista sosialistimaista tuli raskaan pääomavaltaisen teollisuuden yhteiskuntia riippumatta siitä, oliko tähän luontaisia edellytyksiä vai ei. Tuotantorakenteen ominaispiirre oli yritysten harvalukuisuus, suuri koko ja palveluyritysten lähes täydellinen puuttumi- nen.

Suhteellisen edun periaatteen pohjalta voidaan jossakin määrin päätellä, millaisten hyödykkeiden tuotantoon ja vientiin entisillä sosialistimaille on luontaisia edellytyksiä. Ensinnäkin koko Itä-Euroopan alue (ml. entinen Neuvostoliitto) mahdollistaa työvoimavaltaisen tuotannon, koska reaali- pal- kat ovat alhaiset ja väestön koulutustaso on suhteellisen korkea. Koulutus- tason perusteella pienten Itä-Euroopan maiden kilpailukyky verrattuna Euroopan Yhteisön eteläisten valtioiden kilpailukykyyn on varsin hyvä. Esimerkiksi Itä-Euroopan vaatetus- ja tekstiiliteollisuudella lienee hyvät kilpailuedellytykset Länsi-Euroopan markkinoilla.

Toinen vahva alue on maatalous ja elintarviketeollisuus. Kun maatalous ja elintarviketuotanto saadaan jaloilleen, maatalouden tuotantopotentiaali ylit- tää kotimaisen kysynnän siinä määrin, että Itä-Euroopan maista voi muodos- tua merkittäviä maataloustuotteiden viejiä (Anderson - Tyers, 1993). Itä- Euroopan tuotannon lisäyksen on arveltu olevan niin suuri, että esimerkiksi vehnän maailmanmarkkinahintataso laskisi useita prosentteja sen ansiosta. Viime vuosien länsiviennin kasvu on useissa Itä-Euroopan maissa tapah- tunutkin lähinnä elintarviketiennin lisäyksenä (EFTA, 1993).

Kolmas vahva alue tulevaisuudessa on raaka-aineiden ja niiden jalosteiden, kuten metallien ja kemikaalien tuotanto. Etenkin entisen Neuvostoliiton alueen tuotantomahdollisuudet ovat valtavat. Alkuvaiheen ongelmana ovat vanhentuneen tuotantokoneiston aiheuttamat tuotantokapeikot.

Länsi- ja Itä-Euroopan kauppasuhteisiin vaikuttaa luonnollisesti maailmankaupan kehitys, Länsi-Euroopan sisäinen muutos ja se, kuinka nopeasti Itä-Euroopan maat 'toipuvat' sosialismista. Viimeksi mainittuun vaikuttavat mm. makrotalouden tasapaino, rakenneuudistusten onnistuminen sekä se, kuinka paljon mailla on käytettävissä pääomia tuotantokoneiston uudistamiseen ja tuottavuuden kohottamiseen.

Itäisen ja läntisen Euroopan välinen kauppa on ollut vain murto-osa potentiaalisesta tasostaan (esim. Hamilton - Winters, 1992). Vastaavasti itäisen Euroopan ja Neuvostoliiton välinen kauppa oli luonnollista tasoaan paljon korkeampi. Itäinen Eurooppa kysyy kaikenlaisia teollisuustuotteita ja infrastruktuuri-investointeja. Sen tarjonta taas painottuu raaka-aineintensiivisiin tuotteisiin varsinkin Venäjältä, maataloustuotteisiin ja sellaisiin työntensiivisiin tuotteisiin, jotka vaativat keskitason inhimillistä pääomaa ja teknistä osaamista, mutta eivät huipputekniikkaa ja tuotannon yhdistämistä.

EY:n ja EFTAn sekä itäisen Keski-Euroopan maiden välistä kauppaa avataan assosiaatiosopimusten ja muiden vapaakauppasopimusten puitteisissa. Nämä sopimukset ovat epäsymmetrisiä, koska EY- ja EFTA-maat poistavat tullit nopeammassa aikataulussa kuin itäisen Keski-Euroopan maat. Assosiaatiosopimukset jättävät kuitenkin voimaan mahdollisuuden tuonnin kiintiöimiseen juuri niillä aloilla, joilla itäisellä Euroopalla olisi paras välitön kilpailuetu, kuten maatalous-, teräs- ja tekstiilituotteissa. Myös anti-dumpingtoimenpiteillä voidaan rajoittaa tuontia, kuten on jo tapahtunut.

EY:llä on Baltian maiden, Albanian ja Slovenian kanssa yhteistyösopimus, joka antaa näille maille suosituimmuusaseman EY-kaupassa ja poistaa tuonnin esteitä näiden maiden EY-vienniltä. Puolan, Unkarin, Tsekkoslovakian, Bulgarian ja Romanian kanssa EY on solminut laajat yhteistyösopimukset, joiden osana EY:n ja näiden maiden välisessä kaupassa siirrytään asteittain vapaakauppaan. Samojen maiden kanssa on solmittu myös EY-jäsenyyteen tähtäävät assosiaatiosopimukset.

Käytännössä EY-jäsenyys lienee realistinen vasta ensi vuosituohannella. Myös EFTA-maat ovat solmineet Unkarin, Puolan, Tsekin maan ja Slovakian kanssa vapaakauppasopimukset ja valmistelevat vastaavia sopimuksia Bulgarian ja Romanian kanssa. Baltian maiden, Albanian ja Slovenian kanssa EFTA-maat ovat tehneet yhteisjulistukset (Joint Declaration), jollainen toimii yleensä vapaakauppasopimuksien esivaiheena. (EFTA, 1993).

Itäinen Eurooppa kilpailee kansainvälisten sijoittajien investointikohteena ennen muuta Latalalaisen Amerikan ja Kaakkois-Aasian kanssa. Tuotantoa siirretään läntisestä itäiseen Eurooppaan ehkä ennen muuta teräs-, kemian, auto- ja tekstiiliteollisuudessa. Kun siirtymän ja koko investointivirran suuruus riippuu vastaanottajamaiden poliittisesta, institutionaalista ja yleisestä taloudellisesta vakaudesta sekä infrastruktuurin ja ympäristön tilasta, on mahdotonta ennustaa investointivirtojen suuntautumista. Sama pätee pidemmällä aikavälillä myös julkisiin tulonsiirtoihin.

Moninkertaiset tuloerot maanosan maiden välillä muodostavat kannusteen työvoiman liikkuvuudelle. Kulttuuriset, koulutukselliset, kielelliset ja jopa rodulliset yhtäläisyydet helpottavat liikkuvuutta. Tämänhetkiset assosiaatio-sopimukset eivät vapauta työvoiman liikkuvuutta, eikä ole odotettavissa, että läntisen Euroopan maat olisivat tällä vuosituhannella halukkaita myönnötyksiin tältä osin. Sen sijaan on ilmeistä, että työvoiman liikkuvuus paine pakottaa osaltaan läntisen Euroopan maat avaamaan markkinansa tuonnille itäisestä Euroopasta. Sitä, pakottaako sama paine läntiset veronmaksajat suostumaan myös julkiseen tukeen investoinneille itäiseen Eurooppaan, on vaikeampi arvioida, niin johdonmukaista kuin se olisikin.

Suomen KEVSOS-sopimusten merkitys noussut uuteen arvoon

Suomella on ollut Bulgarian, Puolan, Unkarin, Tsekin maan ja Slovakian kanssa voimassa vapaakauppasopimukset ns. KEVSOS-sopimusten puitteissa jo 1970-luvulta lähtien. Näiden maiden ulkomaankaupan säätelyjärjestelmän takia sopimusten käytännön merkitys Suomen viennille jäi vähäiseksi. Kun entiset KEVSOS-maat ovat viime vuosina ottaneet käyttöön tai muokanneet tuontitullitariffejaan, muodostavat Suomen vapaakauppasopimukset merkittävän kilpailuedun Suomen viennille näihin maihin. Tämä etu kestää suunnilleen koko 1990-luvun eli siihen saakka, kunnes näiden maiden ja EY- sekä EFTA-maiden väliset vapaakauppasopimukset tulevat täysimääräisesti voimaan. EFTA-maiden kanssa solmitut ja solmittavat vapaakauppasopimukset sisältänevät samanlaisen tullien poistamisaikataulun kuin EY:n kanssa on sovittu. Suomen kilpailuetu alenee tämän takia asteittain.

	EFTA perustulli	EY 1.3.1992	1995	1997
Puolassa	15,2	13,6	10,5	5,4
Tsekkoslovakiassa	5,3	4,0	2,4	0,8
Unkarissa	13,7	13,0	8,9	1,4

Taulukko 4.3. Suomen keskimääräinen tullietu Puolassa, Unkarissa ja Tsekkoslovakiassa (Tsekin maassa ja Slovakiassa) EY- ja EFTA-maiden verrattuna 1990-luvulla, %

Tulliedut poistuvat viimeistään vuonna 2002. Tosiasiallinen tullietu voi olla vielä yllä esitettyä suurempi, koska EY- ja EFTA-maiden tuontia voivat tullien ohella rasittaa erilaiset tuontiverot ja lisämaksut. Tulliedut vaihtelevat myös tuoteryhmittäin ja voivat joissakin yksittäisissä ryhmissä kohota useisiin kymmeniin prosentteihin.

Edellä mainittujen kolmen maan osuus Suomen viennistä on runsaat kaksi prosenttia. Parin viime vuoden aikana Suomen vienti on kasvanut erittäin voimakkaasti Puolaan ja Unkariin ja vuonna 1992 myös Tsekkoslovakiaan. Kauppa mainittujen maiden kanssa on ollut Suomelle ylijäämäistä. Vuonna 1992 ylijäämä oli yhteensä lähes 500 miljoonaa markkaa.

Lähteet: Kiviranta, 1992; Tullihallitus.

Useat pienet Itä-Euroopan maat ovat ilmoittaneet tavoitteekseen Euroopan yhteisön jäsenyyden. Useimpien arvioiden mukaan se on epärealistinen tavoite seuraavien kahdenkymmenen vuoden aikana. Tähän on useita syitä. Ensiksi, Euroopan Yhteisön sisäinen tila ei mahdollista EFTA-maita lukuun ottamatta uusien jäsenien ottamista lähitulevaisuudessa. Toiseksi kaikki Itä-Euroopan maat eivät täytä EY-jäsenyyden 'luonnollisia' edellytyksiä kuten poliittista vakautta. Kolmanneksi tulotasero EY:n ja pienten Itä-Euroopan maiden välillä on niin suuri, että nämä maat saisivat nykylainsäädännön vallitessa runsaasti tukea EY:n rahastoista. Kuitenkin Euroopan Yhteisöllä on poliittisia vaikeuksia nykyisenkin tukipolitiikan rahoittamisessa. Neljänneksi maatalousvaltaisten Itä-Euroopan maiden tulo EY:n jäseneksi ja EY:n nykyisen ylituotantoa tukevan maatalouspolitiikan yhdistäminen on 1990-luvulla mahdoton tehtävä.

Täten realistinen vaihtoehto 1990-luvulla näille maille on teollisuustuotteiden jonkinasteinen vapaakauppa Euroopan Yhteisön ja EFTAn kanssa. Itä-Euroopan maiden kannattaisi käydä kauppaa myös keskenään, mutta toistaiseksi maat ovat menettelleet siten, että kaupan esteet ovat lisääntyneet ja maiden välinen kauppa on vähentynyt. Tosin vuoden 1993 maaliskuussa ns. Visegradin maat (Puola, Unkari, Tsekin maa ja Slovakia) ovat käynnistäneet keskinäisen vapaakauppa-alueen pystyttämisen kahdeksan vuoden siirtymäaikana. Paineita siirtymäkauden lyhentämiseen on myös olemassa.

Useissa yhteyksissä on esitetty, että luonnollinen välivaihe ennen mahdollista EY-jäsenyyttä Itä-Euroopan pienille maille olisi EFTAn vapaakauppasopimuksen tyyppinen järjestely. Yksi keino tähän pääsemiseksi on liittyminen nykyiseen EFTAan (Baldwin, 1992).

Tämä järjestely minimoisi kaupanesteet maiden väliltä, jolloin maiden keskinäinen kauppa voisi muodostua laajemmaksi kuin maailmanmarkkinoiden ehdoilla toimiva kauppa Länsi-Euroopan kanssa. Ainakin alussa Länsi-Eurooppa pyrkisi suojaamaan juuri niitä toimialoja, joiden tuotannossa Itä-Euroopan mailla on suhteellinen etu (maatalous, tekstiili- ja terästeollisuus). Muilla toimialoilla kilpailu on kovaa eivätkä alhaiset tuotantokustannukset välttämättä riitä länsimarkkinoiden valtaamiseksi. Keskinäisessä kaupassa maat ainakin alussa kilpailisivat samalla tasolla.

EFTAn yhteydessä maiden olisi avattava talouttaan tuonnille, ja tällöin tuonnin aikaansaama kilpailutilanne merkitsisi yrityksille pakkoa kohottaa tuottavuuttaan ja pakkoa opetella kilpailemaan. Täten tuonti tehostaisi talouden rakennemuutosta. Tärkeä etu EFTAsta olisi markkinatalouteen ja kaupankäyntiin opetteleminen EFTAn avulla. Lisäksi EY voisi antaa keskitettyä talous- ja muuta apua juuri EFTAn välityksellä.

Tämä vaihtoehto on realistinen vain siinä tilanteessa, että EFTA-maat jäävät EY:n ulkopuolelle. Nykyisessä tilanteessa, kun EFTA-maat valmistautuvat ETA-sopimuksen voimaantuloon ja käyvät samanaikaisesti neuvotteluja EY-jäsenyydestä, EFTAn laajentaminen Itä-Euroopan suuntaan ei näytä todennäköiseltä (Sutela, 1993).

Mikäli Euroopan talouskehitys jatkuu heikkona ja GATT-neuvottelut päätyvät uudelleen umpikujaan, Länsi-Eurooppa todennäköisesti sisäisten

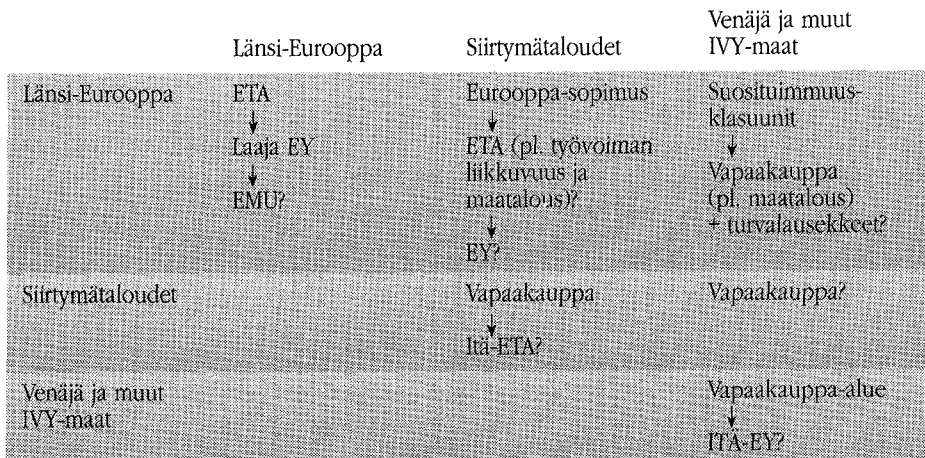
paineiden takia hidastaa Itä-Euroopan tuotteiden pääsyä markkinoilleen. Todennäköisesti myös ainakin julkiset investoinnit itään tyrehtyisivät. Epätodennäköisempi on se tilanne, jossa Länsi-Eurooppa reagoisi em. kehitykseen 'liittoutumalla' itäisen Euroopan kanssa eli pyrkimällä tiiviimpään kaupankäyntiin ja Itä-Euroopan talouksien uudelleen rakentamisen kiihdyttämiseen.

OECD-maat rahoittavat Itä-Euroopan jälleenrakennusta antamalla suoraa rahallista tukea. Koska vastaanottajamaiden rahoitus- ja omistusoikeusjärjestelmät ovat kehittymättömiä, ei ole suurta varmuutta siitä, että rahat käytetään investointeihin. Todennäköisesti ainakin osa rahasta käytetään kulutukseen ja länsimaisten kulutustavaroiden ostamiseen.

Yritysten tai hallitusten rahoittamat suorat investoinnit ovat tukimuoto, joka välittömästi kohdistuu tuotantokapasiteettiin tai infrastruktuuriin. Suoria investointeja suuntautuu jo varsin paljon Unkariin, Puolaan ja entiseen Tšekkoslovakiaan. Näissä maissa reformit ovat kaikkein pisimmällä ja omistusoikeusjärjestelyt ovat kehittyneimmät. Muissa maissa suoria sijoituksia ehkäisee sekava taloudellinen ja poliittinen tilanne.

Taulukossa 4.4 on esitetty eräs vaihtoehto Euroopan kolmen osa-alueen, Länsi-Euroopan, siirtymätalouksien (pl. IVY-maat) sekä Venäjän ja muiden IVY-maiden välisistä taloussuhteista tulevaisuudessa. Länsi-Euroopan sisäiset suhteet on esitetty vasemmassa yläkulmassa. Arviona on, että ETasta siirrytään laajempaan EY:ön ja sen jälkeen mahdollisesti Euroopan rahaliittoon (EMU).

Länsi-Euroopan ja siirtymätalouksien välisissä taloussuhteissa voidaan edetä Eurooppa-sopimuksista ETAn tyyliin sopimukseen, josta rajataan ulkopuolelle työvoiman liikkuvuus. Maataloustuotteidenkaan kauppa tuskin vapautuu, vaikka se on itäisen Keski-Euroopan maille tärkeä vientisektori. Länsi-Euroopan ylituotanto ja vahva maatalouslobby estänevät sen. Pitkän ajan päässä hämmöttää siirtymätalouksien EY-jäsenyys. Huolimatta siirtymätalouksien toiveista, se toteutunee korkeintaan usean vuosikymmenen kuluttua.



Taulukko 4.4. Euroopan osa-alueiden taloussuhteet tulevaisuudessa

Venäjän ja muiden IVY-maiden sekä Länsi-Euroopan taloussuhteissa edettäneen suosituimmuusklauusuuleista asteittaiseen vapaakauppaan. Tämä voi kuitenkin sisältää poikkeuksia niillä aloilla, joiden tuotantopotentiaali Venäjällä on suuri, kuten kemikaalit ja terästeollisuus.

Siirtymätalouksien keskinäinen kauppa vapautunee lähivuosina. Koska niiden EY-jäsenyys ei ole näköpiirissä 1990-luvulla, maat voivat lisätä keskinäistä taloudellista yhteistyötään ja päätyä esimerkiksi ETAn tyyliiseen ratkaisuun. Tämä voisi nopeuttaa myös niiden ja EY:n välistä integraatiota. Jos siirtymämaat ovat joskus EY:n jäseniä, EY:n säännökset määrittävät luonnollisesti myös siirtymätalouksien keskinäiset taloussuhteet.

Siirtymätalouksien sekä Venäjän ja muiden IVY-maiden suhteet järjestynevät jonkinlaisten vapaakauppasopimusten puitteissa. Venäjän ja muiden IVY-maiden sisäiset taloussuhteet muuttunevat vapaakaupparatkaisuista kohti Itä-EY:ä. Tämä olisi markkinatalouteen sovellettu versio niiden Neuvostoliiton aikaisesta työnjaosta ja korostaisi kunkin maan itsenäisyyttä.

Itä-Euroopan pitkä tie lännen tulotasoon

Miten nopeasti siirtymätalouksien maat saavat kiinni Länsi-Euroopan tulotason? On esitetty useasti, että elintasokuilun kurominen umpeen antaa voimakkaita syyksiä koko Euroopan kehitykselle. Toisaalta suuri elintasokuilu ja malttamattomuus itäisen Euroopan kansalaisten toiveissa saada itselleen Länsi-Euroopan elintaso merkitsee muuttopaineuhkaa, jos elämisen edellytykset edelleen heikkenevät.

Taulukossa 4.5 oletetaan, että EY:n tulotaso henkeä kohti kasvaa 2 prosenttia vuodessa. Riveillä on kolme arviota siirtymätalouksien tulotasosta suhteessa EY:n keskimääräiseen tulotasoon vuonna 1990. 10 prosenttia vastaa Romanian arvioitua tulotasoa kyseisenä vuonna, 20 prosenttia Unkarin tulotasoa ja 30 prosenttia Tsekkien tasavallan tulotasoa. Arviot ovat viitteellisiä, sillä ne vaihtelevat eri lähteissä.

Sarakkeilla on Itä-Euroopan maiden talouksien erilaisia vuosikasvuvaihtoehtoja (3 - 7 %). Jos EY:n kasvu on 2 prosenttia ja Romanian kasvu 3 prosenttia, Romania saavuttaa EY:n tason 230 vuoden kuluttua. Jos vastaavasti Tsekkien tasavallassa on kolminkertainen kasvu EY-alueeseen verrattuna (6 %) kolmenkymmenen vuoden ajan, maa on vuonna 2020 EY:n tulotasolla. Parhaimmassakin tilanteessa elintasokuilun umpeen kurominen vie vuosikymmeniä myös korkeimman tulotason Itä-Euroopan maissa.

Siirtymätalouksien tulotaso / EY:n tulotaso vuonna 1990, %	Siirtymätalouksien tuotannon kasvuvaihtoehdot, %				
	3	4	5	6	7
10	230	115	77	58	46
20	161	80	54	40	32
30	120	60	40	30	24

Taulukko 4.5. Siirtymätalouksien ja EY:n tuloeron umpeutumiseen kuluva aika, vuosia

Lähde: Baldwin, 1992.

Euroopan tuleva taloudellinen arkkitehtuuri sisältää seuraavien 10 - 20 vuoden aikajänteellä hyvin suuria epävarmuuksia. Itsestään selvä lähtökohta on kuitenkin se, että Eurooppa on kokonaisuus. Länsi-Eurooppa ei voi linnoittautua ja jättää Itä-Eurooppaa täysin "rajojensa" ulkopuolelle. Lännen markkinat ovat Itä-Euroopan talouksien elpymiselle elintärkeitä. Toisaalta tuonti Itä-Euroopasta edustaa useimmilla aloilla niin vähäistä osaa länsitarjonnasta, ettei tuonnin vapauttaminen aiheuttaisi kokonaisuudessaan suuria sopeutumisongelmia. Vahvat painostusryhmät eräillä herkiksi koetuilla aloilla voivat kuitenkin merkittävästi hidastaa Itä- ja Länsi-Euroopan välisen kaupan kehitystä. Epävarmuus taloussuhteissa voi myös osaltaan pitää koko Euroopan taloudellisen tilanteen lähivuosisikymmeninä heikkona.

Itä- ja Länsi-Euroopan välisen elintasokuilun kaventaminen edellyttää Itä-Euroopan maiden tuotantorakenteen ja tuotantokapasiteetin uudistamista.

Tämän työn mittavuudesta antaa kuvan seuraava laskelma.

Itäisen Euroopan jälleenrakennus vaatisi valtavia summia

Teollisuusmaiden tuotannolliseksi nettopääomakannaksi (pl. asunnot ja julkinen pääomakanta) työllistä kohti vuonna 1990 on arvioitu noin 50 000 dollaria. Entisten sosialistimaiden tuotantokapasiteetin ja tuottavuuden nostaminen lähelle Länsi-Euroopan tasoa edellyttäisi valtavia investointeja. Arvioihin vaikuttavat kiinniottamisperiodin pituus, alkuperäisen pääomakannan arvo sekä tuottavuustaso johon tähdätään. "Perusarvauksena" voitaneen pitää noin 170 miljardin dollarin investointitarvetta vuosittain pienissä Itä-Euroopan maissa ja noin 500 miljardin dollarin tarvetta entisen Neuvostoliiton alueella vähintään 10 vuoden aikana. Suomen rahassa summa on yhteensä noin 4 000 miljardia markkaa ja vastaisi noin 2 - 3 prosenttia ihmiskunnan arvioidusta vuotuisesta bruttokansantuotteesta (Handler - Steinherr, 1992).

Jos Itä-Euroopan maat säästävät viidenneksen bruttokansantuotteestaan, niiden omat säästöt olisivat vuosittain noin 200 miljardia dollaria ja ne kattaisivat noin kolmanneksen investointitarpeesta. Ulkopuolista rahoitusta tarvittaisiin vuosittain liki 500 miljardia dollaria vuodessa.

Edellä esitetyn tapaiset laskelmat, vaikka ne ovat vain suuntaa antavia, osoittavat, kuinka pitkäaikainen ja vaikeasti kiinni kurottava Länsi- ja Itä-Euroopan välinen elintasokuilu on. Se tulee vaikuttamaan koko mantereen kehitykseen useiden vuosikymmenien ajan. Suomen sijainti lännen ja idän saumakohdassa merkitsee sitä, että tänne heijastuvat selvimmin kuilun säilymisen ongelmat tai sen kaventamisen luomat kasvusysäykset.

Suomi kansainvälisessä työnjaossa

5

5.1 Neljä skenaariota	98
Osavaltiona Euroopan Unionissa EY:n ulkokehällä Eurooppa-linnakkeen etuvartio Pohjoismaisessa yhteisössä	
5.2 Millainen Euroopan integraatio on realistinen 1990-luvun lopulla?	103
5.3 Mikä takaa Suomelle hyvän aseman kansainvälisessä työnjaossa?	105
ETA- ja EY-jäsenyyden keskeiset erot Suomen kannalta	

5.1 Neljä skenaariota

Kansainvälisen talouden kehitys ja Suomen asema kansainvälisessä työnjaossa määrittävät talouden kasvuasteen, talouspolitiikan linjaukset sekä heijastuvat pitemmällä aikavälillä tuotantorakenteen muutoksina. Tarkastelussa lähdetään kahdesta kansainvälisen talouden kehitysvaihtoehdosta: tasapainoisen kasvun ja kriisiytyvän kehityksen vaihtoehdosta (ks. luku 3.3). Suomen osallistuminen Euroopan integraatioon arvioidaan myös kahden vaihtoehdon mukaisesti: Suomi on EY:n ja Euroopan rahaliiton jäsen tai vaihtoehtoisesti Suomella on oma valuutta joko EY-jäsenyyden tai ETA-sopimuksen puitteissa.

Ensimmäinen integraatiovaihtoehto lähtee siitä, että EY laajenee sen jäsenyyttä hakeneilla EFTA-mailla ja Maastricht-sopimus toteutuu pääosin alkuperäisessä muodossa. Vuonna 2005 Suomi on EY:n jäsenenä mukana Euroopan rahaunionissa. Suomella ei siten ole vuonna 2005 omaa valuuttaa eikä mahdollisuutta itsenäiseen valuuttakurssipolitiikkaan.

Toisena integraatiovaihtoehtona on tilanne, jossa Maastrichtin sopimus ei toteudu sellaisenaan edes koko nykyisen EY:n mittakaavassa. Yhteisen valuutan järjestelmä voi olla voimassa eräiden ydinmaiden ryhmässä (ks. luku 4.2), johon Suomi ei kuulu, vaikka maamme olisikin EY:n jäsen. Suomella säilyy oma valuutta, jolloin Suomella on mahdollisuus toteuttaa periaatteessa itsenäistä valuuttakurssipolitiikkaa. Tätä vaihtoehtoa muistuttaisi myös tilanne, jossa Suomi on 2000-luvulla edelleen EY:n ulkopuolinen ETAn jäsen. Ero löyhemmän EY-jäsenyyden ja ETAn välillä ei liene tuolloin suuri, koska mm. GATTin puitteissa tapahtuva maataloustuen alentaminen ja kansainvälisestä verokilpailusta johtuva tarve lähentää verotuksen tasoa ja rakennetta EY:n vastaavaan pienentäisi mahdollisia eroja.

EY-integraatio ja Suomi

		Suomi on mukana EMUssa	Suomella edelleen oma valuutta
Kansainvälinen talous	Tasapainoinen kehitys	1. Osavaltiona Euroopan Unionissa	2. EY:n ulkokehällä
	Kriisivaihtoehto	3. Eurooppalinnakkeen etuvartio	4. Pohjoismaisen yhteisön jäsen

Oheisessa asetelmassa on esitetty neljä hahmotelmaa Suomen asemasta Euroopassa kansainvälisen talouden sekä Suomen osallistumista Euroopan integraatioon kuvaavien vaihtoehtojen pohjalta. Vaihtoehto 1 mukaan toteutuu tasapainoinen kansainvälinen kehitys ja Suomi on EY:n jäsenenä mukana Euroopan rahaliitossa. Vaihtoehto 2 kuvaa tilannetta, jossa toteutuu tasapainoinen kansainvälinen kehitys, mutta Suomi on EMUn ulkopuolella, eli Suomella on edelleen oma valuutta. Vaihtoehdossa 3 kansainvälistä taloutta koettelevat erilaiset kriisit, mutta Euroopan integraatio laajenee ja myös syvenee siten, että Suomi on mukana EMUssa. Vaihtoehto 4 sisältää kansainvälisen taloudellisen kriisin ja Euroopan integraation sellaisena, että Suomella on oma valuutta. Tässä vaihtoehdossa Euroopan yhdyntyminen hajautuu osiin.

Osavaltiona Euroopan Unionissa

Euroopan integraatio etenee todennäköisesti nopeammin tasapainoisen kansainvälisen kehityksen puitteissa kuin kriisien kärjistämässä ympäristössä. Tämän skenaarion lähtökohtana on EY:n laajeneminen ja EMUn syntyminen sekä tasapaino kansainvälisissä taloussuhteissa. Euroopan integraatio on kitkaton eteneminen edellyttää, että EMS-järjestelmän uskottavuus palautuu vuoden 1994 loppuun mennessä. Markan kellutus päättyy ecuun kiinnittymiseen viimeistään Suomen liittyessä EY:ön vuosikymmenen puolivälin paikkeilla.

Suomen osallistuminen Euroopan raha- ja talousunioniin merkitsisi, että valuuttakurssipolitiikka on suljettu lopullisesti pois talouspolitiikan keinovälikoimasta. Koska on todennäköistä, että Suomen talouteen tulee tuotantorakenteen kapeuden takia edelleen keskimääräistä enemmän kansainvälisiä häiriöitä, syntyy voimakas tarve joustavaan panoshinnoitteluun. Palkat ja muut kustannukset joustavat nykyistä enemmän, jolloin työllisyyden ja kapasiteetin käyttöasteen heilahtelu vaimentuu. Palkkakäyttäytymisen muutosta tukee 1990-luvulla vallitseva korkea työttömyys ja nimellistuloharhan häviäminen asteittain.

Joustavuuden lisääntymistä helpottaa vähitellen myös tuotantorakenteen muutos. Tuotantorakenne siirtyy asteittain tieto-taitoon ja osaamiseen perustuvien elinkeinojen suuntaan. Suomi muodostuu lähialueiden, ennen kaikkea Pietarin alueen tieto-taitovaltaisen elinkeinotoiminnan tukialueeksi ja Suomella on laaja alihankintajärjestelmä Viron ja Pietarin alueen kanssa. Ulkomaankaupan kasvu perustuu ennen kaikkea toimialojen sisäisen kaupan (ristikkäiskauppa) kasvuun. Tämä vähentää maaominaisten häiriöiden luomia heilahteluja. Myös palveluelinkeinot laajenevat nopeasti etenkin Suomen gateway-aseman voimistumisen ja matkailun nousun myötä.

Miten ja millaisten kannustinten avulla tällainen skenario toteutuisi, jos se nähdään tavoittelemisen arvoiseksi? Edellytyksenä on, että talouspolitiikasta vastaavat päätöksentekotahot sitoutuvat omassa toiminnassaan EMU-jäsenyyden edellyttämän matalan inflaation ja kiinteän valuuttakurssin politiikkaan. Odotusten muutos pakottaa yritykset hakemaan aiempaa aktiivisem-

min uusia tuotteita, tuotantomenetelmiä ja markkinoita. Toisena edellytyksenä on, että Pietarin alueen ja Viron elpyminen on luvussa 4.4 arvioitua nopeampi ja voimakkaampi. Kolmantena ehtona on, että Suomeen suuntautuu runsaasti ulkomaisia sijoituksia, joita houkuttelee lähialuemarkkinoiden ohella maamme hyvin koulutettu, osaava työvoima ja EY-kumppaneihin verrattuna edullinen palkkataso. Neljäntenä edellytyksenä on tehokas julkinen ja muu palvelusektori, ennen kaikkea kunnossa olevat liikenne- ja tietoliikenneyhteydet, korkealaatuinen koulutus ja tutkimustoiminta sekä puhdas ympäristö ja turvallinen yhteiskunta. Sosiaalinen turvaverkko säilyy hyvänä ja palvelusektorin hintataso kilpailun avulla kohtuullisena.

Vuosien 1992 - 1995 nopea viennin kasvu johtaa investointien kasvuun vuosina 1994 - 1996. Investoinnit kohdentuvat erityisesti uuteen vientituotantoon ja tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan. Uusia yrityksiä perustetaan runsaasti. Kotimarkkinatuotanto alkaa vuodesta 1994 lähtien elpyä. Pankkikriisi saadaan hoidetuksi vuoden 1995 loppuun mennessä.

Metsäteollisuudessa panostetaan erityisesti energia- ja ympäristöteknologian ja siihen liittyvien laitteiden vientiin. Massa- ja paperiteollisuuden tuotanto kasvaa lähinnä koneiden uusimisen seurauksena suhteellisen hitaasti ja painottuu hienopaperiin. Mekaanisen puunjalostusteollisuuden tuotanto ja vienti kasvavat nopeammin muotoilun, tuotekehittelyn ja markkinoinnin tehostumisen seurauksena.

Maatalous sopeutuu vuoteen 2005 mennessä EY:n hintatasoon. EY:n tuki Suomen maataloudelle on tuntuva. Välillinen verotus sopeutuu lähelle EY:n vastaavaa. EY:n uusi energiaverotus tulee Suomessakin käyttöön. Pitkät korot lähestyvät ecukorkoja, ja EMUn toteuduttua myös Suomella on ecukorko.

Suomen hintakilpailukyky heikkenee vuosina 1994 - 1995 lievästi, koska marka vahvistuu samalla kun talous elpyy. Vuodesta 1996 lähtien kilpailukyky säilyy, koska työmarkkinajärjestöt sopeutuvat alhaisen inflaation ja kiinteän kurssin oloihin. Palkkaerot kuitenkin suurenevät tuottavuuden kasvurojen seurauksena. Suomi lähestyy tässäkin suhteessa EY-maita.

EY:n ulkokehällä

Niin kauan kuin Suomella on oma valuutta, talouspoliittisen linjan muuttamiseen ei ole samanlaista pakkoa kuin EMUn jäsenenä. Valuuttakurssiin ja korkotasoon liittyvistä riskeistä huolimatta kotimaista kysyntää pyritään elvyttämään työttömyyden helpottamiseksi. Suomen kustannus- ja hintataso nousee nopeammin kuin kilpailijamaissa ja valuutta säilyy heikkona, joskin valuutan arvo heilahtelee voimakkaasti.

Suomen tuotantorakenne säilyy edelleen ulkomaisille heilahteluille alttiina, kun vuosina 1994 - 1996 lisääntyvät investoinnit keskittyvät edelleen metsäteollisuuteen ja muuhun perinteiseen teollisuuteen, jonka kannattavuus on markan heikkenemisen seurauksena kohentunut. Investointien kohdentumiseen vaikuttavat metsäteollisuuden laajentaminen, koska kierrätysinnostus laantuu ja jätepaperia ryhdytään Saksassa polttamaan, metallien

valmistuksen lisääntyminen sekä ydinvoimalan rakentaminen. Uusi vientisektori laajenee hitaasti, koska pankkikriisi jatkuu ja vaikeuttaa pienten sekä uusien yritysten investointien rahoitusta.

Suomi liittyy vuosikymmenen puolivälissä EY:n jäseneksi, mutta viranomaiset eivät voi taata maamme siirtymistä EMU-jäseneksi ensimmäisessä vaiheessa. Markka kytketään ecuun kvasikiinteän kurssin puitteissa. Tämä kytkentä ei kuitenkaan merkitse alhaisen inflaation tavoitteen sisäistämistä.

Suomessa 1990-luvun alussa toteutuneet valuuttakurssimuutokset luovat pohjaa entisen talouspoliittisen linjan jatkumiselle. Korkeasta työttömyydestä huolimatta työmarkkinaratkaisut ovat 1990-luvun puolessa välissä inflatorisia, kun vientialojen palkankorotukset leviävät myös muille aloille. Suomi joutuu irrottamaan markkansa ecu-kytkennästä ja kelluttamaan valuuttaansa kustannuskriisien helpottamiseksi.

EY:ssä Suomi on syrjäalue, joka keskittyy Euroopan työnjaossa metallien valmistukseen sekä selluloosan ja mekaanisen metsäteollisuuden tuotteisiin aiempaa enemmän. Laajuuden talous ja energiavaltaisuus jatkuvat Suomen tuotantorakenteen keskeisinä piirteinä. Suomen pitkän ajan reaalikorko on jatkuvasti korkeampi kuin Euroopan rahaliitossa mukana olevissa ydinmaissa.

Vaikka Suomen vientimarkkinat lännessä kehittyvät suotuisasti, on Suomen viennin hyödykerakenne kasvun kannalta epäedullinen, koska perusmetallin ja puunjalostustuotteiden kysyntä kasvaa hitaasti maailmanmarkkinoilla. Myöskään lähialueet eivät anna kasvusysäyksiä Suomelle, koska niiden elpyminen on hidasta.

Eurooppa-linnakkeen etuvartio

EY, Yhdysvallat ja Japani ajautuvat ristiriitatilanteeseen, koska eivät pääse yhteisymmärrykseen GATTin jatkosta eivätkä Venäjän auttamisesta. Samoin korkea työttömyys länsimaissa sekä suuret julkisen talouden ja ulkomaankaupan alijäämät kääntävät kehityksen blokkiutumista kohti. Alueiden välinen kauppa hidastuu, maailmantalouden kasvu on vähäistä ja ympäristösaastuu, kun uutta teknologiaa ei oteta riittävästi käyttöön vaimean investointitoiminnan takia. Perusrakenteet rappeutuvat. EY pyrkii vastaamaan haasteisiin lisäämällä ulkoisia kaupan esteitä ja kiihdyttämällä Euroopan integraatiota. Syntyy ydin-EMU, johon Suomikin liittyy. Osa EY-maista jää toistaiseksi EMUn ulkopuolelle. EY:n ja itäisen Keski-Euroopan maiden välisen kaupan vapauttaminen pysähtyy, kun EY ei pysty avaamaan markkinoitaan sovitussa aikataulussa EY-tuottajien voimakkaan painostuksen takia.

Suomen asema riippuu pitkälti siitä, millaiset ovat EY:n ja Venäjän suhteet. Jos EY pyrkii pitämään talousrajansa Venäjälle tiukasti suljettuna ja välttää osallistumista sen avustamiseen, jää Suomi EY:n syrjäalueeksi. Suomeen ei tule ulkomaisia sijoituksia ja maastamuutto sekä EY:n kasvukeskuksiin että Euroopan ulkopuolelle on voimakasta. EY-markkinoiden hidas kasvu ei anna edellytyksiä tuotannon laajentamiseen, koska kaikilla aloilla kilpailu on kovaa ja Suomen syrjäinen sijainti selvä haittatekijä. Vientiä EY:n ulkopuolelle rajoittavat muiden maiden vastatoimet EY:n tuonnin rajoituksille.

Jos EY sitoutuu Venäjän avustamiseen kaupan vapauttamisella, investointiprojekteilla ja luototuksella, on Suomen tilanne parempi. Suomi voi toimia sekä sijaintipaikkana Venäjälle suuntautuville yrityksille että osallistua projektien toteuttamiseen. Tämä voi korvata EY-alueen markkinoiden kasvun hidastumista. Tuotantorakenne voisi olla monipuolisempi kuin sulkeutuvan EY:n vaihtoehdossa.

Suomessa infrastruktuuria ei pystytä entisessä määrin pitämään yllä ja vielä vähemmän kehittämään. Koulutus eriarvoistuu laajan maksullisuuden takia ja sosiaaliseen turvaverkkoon tulee aukkoja. Pankkikriisi säilyy talouspolitiikan murheena pitkälle 1990-luvun jälkipuoliskolle. Poliittiset ristiriidat Suomessa voimistuvat ja talouspolitiikka tulee epävakaaaksi.

Pohjoismaisessa yhteisössä

Pitkä EMS-valuuttojen kellutus johtaa kilpaileviin devalvaatioihin ja romuttaa EMU-suunnitelman. Vaikka EY ja ETA muodollisesti säilyvät, Länsi-Eurooppa hajoaa alueellisiin ryhmittymiin: pohjoiseen Itämeri-alueeseen, Keski-Euroopan ytimeen, Välimeren alueeseen ja Brittein saariin. Euroopan talouskasvu on hidasta koko 1990-luvun ajan. Työttömyys kohoaa 15 - 20 prosenttiin ja useat EY- ja EFTA-maat rajoittavat maahanmuuttoa ETA-sopimuksen vastaisesti.

Itä-Euroopan maiden uudistukset hidastuvat, kun Länsi-Euroopan maat suojelevat omaa tuotantoaan ja ulkomaiset sijoitukset Itä-Eurooppaan ehtyvät. Kaikissa näissä maissa on työttömyys tai alityöllisyys laajaa ja elintaso laskee edelleen.

Baltian maiden kehitys eriytyy. Liettua tiivistää taloussuhteitaan Valko-Venäjän ja Puolan kanssa. Latvia ja Viro pyrkivät nojautumaan Pohjoismaihin.

Venäjällä on vallalla lähes anarkia 1990-luvulla. Alueet ottavat luonnonvarat haltuunsa. Pietarin alue keskittyy kehittämään perinteistä sotilasteollisuuttaan, jonka tuotteiden viennillä se turvaa raaka-aineiden ja energian saannin. Vuosikymmenen lopulla vahvimmat alueet ryhtyvät palauttamaan Venäjän yhtenäisyyttä. Prosessi on hidas ja vielä vuonna 2005 Venäjän elintaso on nykyistä alempi.

Pohjoismaiden yhteistyö voimistuu ja siihen osallistuvat Norjan, Ruotsin ja Suomen lisäksi Tanska sekä Latvia ja Viro. Vakautta pyritään luomaan valuuttayhteistyöllä, johon Viro ja Latvia vähitellen tulevat mukaan. Tämä ryhmä suuntaa kauppaansa voimakkaasti Kaakkois-Aasiaan ja Amerikkaan, joiden taloudellinen kehitys on nopeampaa kuin Euroopassa. Venäjältä ja Keski-Euroopasta muuttaa Pohjoismaihin koulutettua väestöä, muuten maahanmuuttoa rajoitetaan tiukasti.

Tilanne on Pohjolassa parempi kuin muualla Euroopassa, vaikka työttömyys on korkea. Alueella on vahva energian ja elintarvikkeiden tuotanto, tutkimus- ja kehittämistyötä ei lyödä laimin, yhteiskunnallinen perusrakenne on kunnossa ja koulutustaso säilyy suhteellisen korkeana, joskin sosiaaliturvaa on leikattu mittavasti. Markkinaosuudet tietyillä lohkoilla, kuten metsäteollisuudessa ja eräillä konepajateollisuuden aloilla ovat suuret, ja Latvia ja

Viro tarjoavat edullisen sijaintialueen myös työvaltaisille tuotantovaiheille vielä joksikin aikaa. Kauppa Länsi-Eurooppaan säilyy tullittomana ja EY:n ytimestä irrallisena kauppasuhteet maailmantalouden kasvualueiden kanssa ovat hyvät.

Venäjän levottomuuksien ja ydinvoimaonnettomuusriskien takia investoinnit Suomeen jäävät kuitenkin vähäisiksi ja muutto Suomesta Ruotsiin, Norjaan ja Tanskaan voimistuu.

5.2 Millainen Euroopan integraatio on realistinen 1990-luvun lopulla?

Luvussa 5.1 esitetyt skenaariot saattavat tuntua eräiltä osin epätodennäköisiltä, mutta vuoden 1993 puolivälissä kaikki vaihtoehdot ovat mahdollisia. Epävarmuus maailmantalouden ja ennen kaikkea Euroopan taloudellisesta arkkitehtuurista on suuri. Kuitenkin eräät vaihtoehdot ovat tämän hetkisen tietämyksen valossa todennäköisempiä kuin muut. Seuraavassa pyritäänkin hakemaan tällaista realistisen tuntuista integraatiokuvausta.¹

Vuoden 1991 lopulla Maastrichtissa pidetyssä EY:n kokouksessa sovittiin, että ainakin osa EY:n jäsenmaista muodostaisi vuosituhannen vaihteeseen mennessä Euroopan rahaunionin, EMUn. Sillä olisi yhteinen keskuspankki sekä valuutta ja jäsenmaiden finanssipolitiikkaa koordinoitaisiin mm. sallittavien julkisen talouden alijäämien ja velkaantumisasteiden avulla.

Rahaunionin rakentaminen tapahtuisi asteittain. Ensimmäisessä vaiheessa ne EY-maat, jotka vielä ovat yhteisön valuuttakurssimekanismin (ERM) ulkopuolella, liittyisivät siihen. Englanti liittyi siihen vuonna 1990, Espanja vuonna 1991 ja Portugali keväällä 1992, mutta Kreikka on edelleen ERM:n ulkopuolella. Syksyn 1992 valuuttamarkkinoiden mullistusten seurauksena Englanti ja Italia ovat kuitenkin irrottaneet valuuttansa toistaiseksi ERM:stä. Toinen vaihe alkaisi vuoden 1994 alussa, jolloin perustetaan Euroopan rahainstituutti edistämään jäsenmaiden keskuspankkien yhteistyötä ja rahapolitiikan koordinoitua. Vuosikymmenen lopulla rahaunionin voisivat muodostaa ne jäsenmaat, jotka julkisen talouden tasapainokriteerien lisäksi täyttäisivät myös inflaatiovauhdille, korkotasolle ja valuuttakurssien vakaukselle asetetut kriteerit.

Rahaunioniin voisivat kuulua nykyisten EY-maiden lisäksi myös mahdolliset uudet jäsenmaat, mikäli ne täyttävät EMU-kriteerit. Nämä olisivat todennäköisesti EFTA-maita, jotka käynnissä olevien jäsenyysneuvottelujen tuloksena ehkä liittyvät EY:ön. Itä- ja Keski-Euroopan entiset sosialistiset maat ovat myös ilmaisseet halukkuutensa EY:n jäseniksi. Niiden jäsenyys ei kuitenkaan toteudu tällä vuosikymmenellä. Ne ovat silti mukana Euroopan taloudellisessa yhdentymisessä Eurooppasopimusten mukaisen vapaakaupparjärjestelyn puitteissa.

Euroopan integraationäkymät ovat viime aikoina saaneet uusia vivahteita. EY:n valuuttakurssimekanismi ei ole kestänyt eräisiin valuuttoihin kohdistuvia paineita ja siten jo rahaliiton ensimmäisen vaiheen toteuttaminen on kangerrellut. Valuuttajärjestelmän ongelmat kurssimuutoksineen voivat eri-

yttää EY-maiden kehitystä ennen kaikkea inflaatiotavoitteen suhteen. Englanti ja Tanska eivät myös näytä olevan valmiita niin pitkälle vietyyn integraatioon kuin Maastrichtin sopimus edellyttää. EY-jäsenyyttä hakeneissa EFTA-maissa jäsenyyden vastustus on kasvanut ja Sveitsi hylkäsi kansanäänestyksessä myös ETA-sopimuksen. Vaikka on edelleen mahdollista, että kutakuinkin Maastrichtin sopimuksen mukainen tilanne toteutuisi, muiden vaihtoehtojen todennäköisyys on lisääntynyt.

EY:n kokouksessa Edinburghissa vuoden 1992 lopulla painotettiin EY:n alueellista laajenemista integraation syventämisen sijasta. Todennäköistä onkin, että Euroopassa on vuosikymmenen lopulla kiinteydeltään eriasteisia yhteisöjä. Osa EY-maista voi edetä kohti talous- ja rahaunionia. Ne EY-maat, jotka talouden rakenteiden tai poliittisen asennoitumisen takia jäisivät EMUn ulkopuolelle, olisivat osa EY:n tulliliittoa ja sisämarkkinoita. ETA-sopimus määritteli EY:n ja joidenkin EFTA-maiden suhteet.

Osa itäisen Keski-Euroopan maista voisi myös kuulua ETAn piiriin. Todennäköisempää kuitenkin on, ettei näiden maiden ja Länsi-Euroopan välistä työvoiman liikkuvuutta voida vapauttaa, koska elintasoerot ovat liian suuret. Itä-länsisuuntainen yhdentyminen tapahtuisi tällöin lähinnä ulkomaankaupan vapautumisen muodossa. Vapaakauppajärjestelyjen piiriin voisivat kuulua lähes kaikki Euroopan maat ehkä Venäjää lukuun ottamatta. Sen ja läntisen Euroopan välisten taloussuhteiden kehityksen arviointi on hyvin vaikeaa.

Suomi on EY-jäsenyyttä hakiessaan ilmoittanut hyväksyvänsä Maastrichtin kokouksen tavoitteet ja tähtää siten myös Euroopan rahaliiton jäseneksi. Tämän muotoutumisen aikataulu ja sisältö samoin kuin mahdolliseen EY-jäsenyyteen ehkä liittyvät siirtymäajat ja muut järjestelyt ovat auki. EY-jäsenyys voisi toteutua 1990-luvun puolivälin tienoilla, mikäli mm. maatalous- ja aluepolitiikkaan liittyvät Suomen neuvottelutavoitteet toteutuvat tyydyttävästi. EY-jäsenyys ilmeisesti kiinnittää Suomen markkan Euroopan valuuttakurssijärjestelmään niin tukevasti, että valuuttakurssiepävarmuudesta johtuva korkopreemio pienentyisi, vaikkei yhteinen valuutta vielä toteutuisikaan. Euroopan valuuttakurssijärjestelmän "kokoamiseen" liittyy kuitenkin suuria ongelmia.

ETAn perustaminen on viivästynyt ensin Sveitsin kielteisen kansanäänestystuloksen takia ja sitten Maastrichtin sopimuksen ratifioinnin viivästyttyä eräissä EY-maissa. Se tulee voimaan aikaisintaan vuoden 1993 lopulla. Jos ETasta tulee Suomelle pitempiaikainen toimintaympäristö EY-jäsenyyden kaatuessa tai siirtyessä, erityistä merkitystä on sillä, jääkö myös Ruotsi EY:n tulliliiton ulkopuolelle. Sen sijaan esimerkiksi Sveitsin jääminen ETAn ulkopuolelle tai Itävallan liittyminen EY:n jäseneksi ei vaikuttaisi oleellisesti Suomen tilanteeseen.

Itä-länsisuuntainen vapaakauppa lisääntyy ilmeisesti sekä EY- että ETA-vaihtoehtoissa samalla tavalla. Suomen näkökulmasta vaihtoehdot eivät eroaisi tässä suhteessa. Itä-Euroopan maille on tärkeitä päästä lännen ostovoimaisille markkinoille ja turvata teknologian vapaa tuonti. EY:lle ja Länsi-Euroopan maille on edullista tukea entisten sosialistimaiden talousuu-

distusten onnistumista jo yksin muuttopaineiden hillitsemiseksi. Luontevimmin ja tehokkaimmin tämä tapahtuisi markkinoiden avaamisen muodossa, jolloin myös avustus- ja lainamuotoinen tuki suuntautuisi kansainvälisen työnjaon kannalta tarkoituksenmukaisesti. Venäjän kehitykseen liittyvistä epävarmuustekijöistä huolimatta on todennäköistä, että sen ja Suomen väliset kauppasuhteet eivät olennaisesti poikkeaisi Venäjän ja muiden länsimaiden suhteista riippumatta siitä, onko Suomi EY:n tulliliiton jäsen tai ei.

ETAn aikaansaamiseen ja Maastrichtin sopimuksen hyväksymiseen liittyvistä ongelmista huolimatta on todennäköistä, että ETA toteutuu 1993/94 vaihteessa. Mahdollista on, että EY-jäsenyysneuvottelut ainakin Itävallan, Suomen ja Ruotsin osalta ovat tuolloin jo niin pitkällä, että jäsenyys voisi toteutua jo vuoden 1995 alusta. EY:ön liittyville EFTA-maille ETA jäisi hyvin lyhyeksi siirtymävaiheeksi. Vuosi 1994 on ratkaiseva myös Euroopan talous- ja rahaunionin muotoutumisen kannalta. Tuolloin pitäisi aloittaa rahaunionin rakentamisen toinen vaihe. Sen käynnistäminen voi olla vaikeaa, jos osa EY-maista on edelleen ERM:n ulkopuolella. Rahaunionin viivästyminen voisi merkitä, että sen tavoitteisiin kytkettäisiin julkisen velkaantumisen ja inflaation hillitsemisen ohella myös selviä työllisyystavoitteita ja ympäristönsuojelutavoitteita. Jos näin käy, koko raha- ja talousunioni voisi saada uudenlaisen sisällön ja sen toteutuminen yhteisen valuutan käyttöön ottamisena siirtyisi ensi vuosituhannele. Euroopan valuuttamarkkinoiden vakaisuus perustuisi siten vielä pitkään EMS-järjestelmään, jonka toimivuutta pitäisi parantaa.

5.3 Mikä takaa Suomelle hyvän aseman kansainvälisessä työnjaossa?

Haettaessa Suomen roolia kansainvälisessä työnjaossa on valittavana kaksi vaihtoehtoa: suomalaiset ovat aktiivisesti mukana kehittämässä talouksien välisiä suhteita tai suomalaiset odottavat mahdollisimman pitkään ja tekevät ratkaisut vasta sen jälkeen, kun siihen on pakko. Suomen näkökulmasta avoin, integraation haasteisiin aktiivisesti suuntautuva toimintalinja tarjoaa sulkeutuneisuutta korostavia linjauksia paremman lähtökohdan hyvinvoinnin kasvulle. Tällöin on jonkinlainen vaikutusmahdollisuus asioihin ja samalla voidaan pitää kaikki "optiot" avoimena. Integraatoratkaisut toteutuvat harvoin sellaisina kuin ne on ensimmäisen kerran tavoitteellisesti tuotu julki.

Mahdollisten vaihtoehtojen lukuisuus ja tähän liittyvä epävarmuus edellyttävät hyvää reagointivalmiutta uusiin tilanteisiin sekä joustavuutta talouden eri tasoilla. Suomen suhteellinen menestys 10 - 15 vuoden aikajänteellä riippuu huomattavassa määrin omista toimenpiteistä ja reaktioista ulkoa tuleviin haasteisiin. Vaihtoehtoja arvioitaessa katse olisi ulotettava myös Euroopan alueen ulkopuolelle, ennen kaikkea Kaakkois- Aasian kasvaville markkinoille.

Avautuvassa taloudessa valta ja vastuu talouden toiminnoista hajautuu nykyistä enemmän. Tällaisessa hajautuneessa tilanteessa haasteisiin vastaa-

ETA- ja EY-jäsenyyden keskeiset erot Suomen kannalta

Merkittävimmät erot ETA- ja EY-jäsenyyden välillä ovat seuraavat (VATT, 1992; Alho ym., 1992):

1. Maatalouden sopeutuminen alempiin tuottajahintoihin

EY:n maatalouden tuottajahintataso on eri tuotteissa 20 - 50 prosenttia alhaisempi kuin Suomessa, jos lähtökohtana pidetään vuoden 1991 hintoja toisaalta Suomessa ja toisaalta Saksassa ja Tanskassa ja hinnat muutetaan yhteiseen valuuttaan ecun vuoden 1993 helmikuun kursseilla. Ero on suurin rukiin, sianlihan ja vehnän hinnassa ja pienin naudanlihan, maidon ja ohran hinnassa. Alempiin tuottajahintoihin sopeutumisen vaikutukset riippuvat ennen kaikkea tuotantokustannusten sopeutumisesta, hintojen sopeutus-aikataulusta ja Suomen maataloudelle EY:n maatalousrahastosta ja maaseudun kehittämisrahastosta (rakennerahasto) tulevasta tuesta.

2. Valuuttakurssin vakaus ja korkoero

Jos EY-jäsenyys kiinnittää Suomen markan arvon tukevammin kansainväliseen valuuttajärjestelmään, vähenee Suomen korkotasoa kohottava valuuttakurssiriski ETA-vaihtoehtoon verrattuna. Selvimmin ero tulee esille, kun verrataan ETA-ympäristöä tilanteeseen, jossa Suomi myös muiden maiden silmissä uskottavasti on tulevan EMUn ensimmäisen vaiheen jäsen.

3. Ulkomaankauppa EY:n kanssa ja taloussuhteet kolmansiiin maihin

Liittyminen EY:n tulliuunioniin yhtenäistäisi Suomen ulkomaankauppapolitiikan EY:n vastaavaan. Liittyminen merkitsisi myös Suomen tullirakenteen muuttumista. Pääsääntöisesti tämä johtaisi siihen, että raaka-aineisiin ja puolivalmisteisiin kohdistuva tulli kohoaisi ja valmiisiin tuotteisiin kohdistuva alenisi. Tämä vaikuttaisi erityisesti kemian teollisuuden, sähköteknisen teollisuuden ja tekstiiliteollisuuden panostuontiin. Valmiiden tuotteiden osalta suurin muutos olisi vaatetusteollisuuden tuotteiden tullien aleneminen. Toisaalta Suomen vaatetusteollisuus voisi käyttää tasaveroisesti EY-maiden kanssa kolmansissa maissa tapahtuvaa valmistusta.

Suomen nykyisten KEVSOS-sopimusten mukainen tullietu itäisen Keski-Euroopan maiden markkinoilla häviäisi EY:ön liityttyessä. Tämä tosin poistuisi joka tapauksessa kyseisten maiden ja EY:n sekä EFTA-maiden välisten vapaakauppasopimusten astuessa täysin voimaan viimeistään vuosituhannen vaihteen tuloilla. Suomen vapaakauppasopimukset Baltian maiden kanssa voisivat säilyä myös EY:ssä, jos tästä päästään sopimukseen. Venäjä on jo asettanut tullit tuonnille Suomesta.

4. Suorat ulkomaiset sijoitukset

EY-jäsenyyden on arvioitu vähentävän epävarmuustekijöitä, jotka ehkä muuten hidastaisivat Suomeen suuntautuvia ulkomaisia investointeja. Samansuuntainen vaikutus voisi olla suomalaisten sijoituksissa ulospäin eli kokonaisuudessaan EY-jäsenyys tarjoaisi suotuisamman ympäristön investoinneille Suomeen valuuttakurssivakauden ja pienemmän korkoeron takia. Ulkomaisiin sijoituksiin voi olla myös vaikutusta sillä, että EY:n jäsenenä Suomi esittäytyy selkeästi länsieurooppalaisena maana.

5. Osallistuminen päätöksentekoon

Suora osallistuminen EY:n päätöksentekoon mahdollistaisi vaikuttamisen esimerkiksi Suomen teollisuuden kannalta tärkeiden ympäristökysymysten

(kierrätys, haitta- ja energiaverot) ratkaisuihin. Sama koskee osallistumista EY:n tukemiin erilaisiin investointi- ja muihin kehittämissohjelmiin entisissä sosialistisissa maissa.

6. Vaikutukset julkiseen talouteen

Paineet verotuksen harmonisointiin etenkin välillisten verojen osalta ovat suuremmat EY:ssä kuin ETAssa. Eräiden, lähinnä alkoholijuomien valmisteverojen alentamisen kompensointi voi johtaa tehokkuustappioihin, jos kompensointi joudutaan tekemään tuloverotusta kiristämällä. Toisaalta yleisen kustannustason kohoamisen hidastuminen on arvioitu nopeuttavan tulomuodostusta ja verotuksen tuottoa niin paljon, ettei tällaista verorasituksen kohottamista tarvitse toteuttaa. Maksut EY:n budjettiin EY:n rahastoilta saatava tuki huomioiden voivat johtaa nettomääräisesti suurempaan rahoituskustannukseen kuin ETAssa. Tilanne riippuu kuitenkin oleellisesti jäsenyysneuvotteluissa saavutetuista tuloksista ja Suomen taloudellisesta kehityksestä.

minen ja mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää myös talouden vakautta, joka on sitä parempi mitä laajempi yhteisymmärrys yhteiskunnan eri tasoilla on keskeisistä pitkän ajan kehitykseen liittyvistä strategisista peruskysymyksistä.

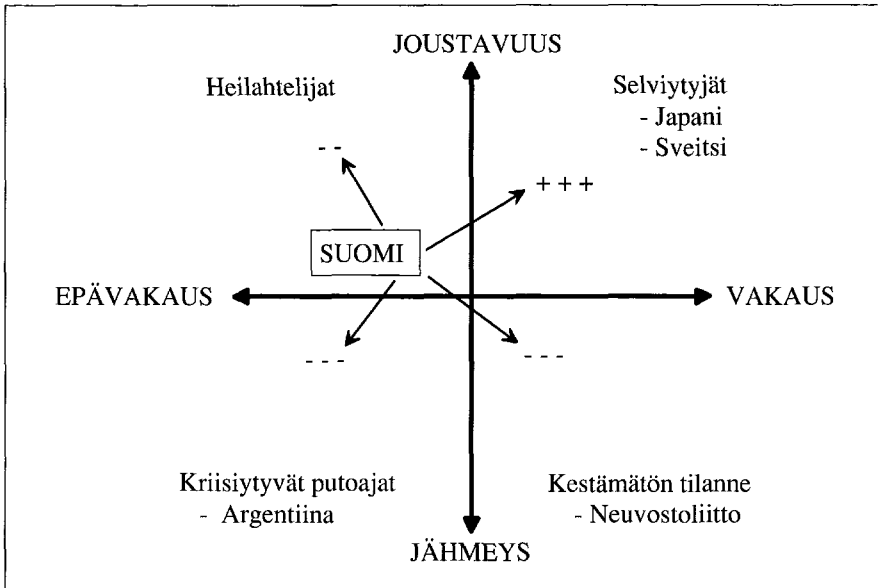
Suomen tulevia toimintalinjauksia voitaisiin hahmotella kuviossa 5.1 esitetyn nelikentän pohjalta. Siinä lähtökohtana on ajatus, että mikäli ulkoisen toimintaympäristön muutoksiin sopeudutaan joustavasti ja mikäli talouden toiminnallinen vakaus on hyvä, maa menestyy. Joustavuus auttaa selviytymään paremmin ulkoisista häiriöistä ja vakaus on perusedellytys suotuisalle investointien ja tuotannon kasvulle. Nämä kaksi tekijää ovat kytkeyksissä toisiinsa. Vakaus saavutetaan kuitenkin joustavuuden avulla.

Vakautta arvioidaan seuraavassa keskeisissä taloudellisissa muuttujissa tapahtuvien vaihtelujen pohjalta. Tärkeinä muuttujina ovat mm. kansantuote, viennin määrä, investoinnit sekä keskeisten hintojen vaihtelu. Joustavuudella ymmärretään taas sitä, miten nopeasti ja hyvin saavutetaan uusi tasapainotila taloudessa ilmenevien häiriöiden jälkeen. Toteutuuko sopeutuminen hintojen vai määrien muutosten muodossa?

Eräs joustavuutta kuvaava mittari on reaali-palkkajoustavuus. Se on hyvä, jos palkat eivät reagoi herkästi hintojen muutoksiin ja jos nimellispalkat joustavat herkästi työttömyyden muutosten suhteen. Muina joustavuutta kuvaavina tekijöinä ovat alueellinen ja ammatillinen liikkuvuus, suhteellisten palkkojen muutosten herkkyys sekä joustavuus siirtyä työmarkkinoilta koulutukseen.

Kuviossa 5.1 on esitetty kvalitatiivinen kuvaus em. neljästä vastinmuuttujasta sekä eräiden esimerkkimaiden sijoittuminen nelikenttään. Esimerkkeinä vakaasta mutta joustavasta taloudesta ovat Japani ja Sveitsi. Kaikki muut nelikentän alueet ovat vähemmän suotuisia. Esimerkiksi vakaa mutta äärimmäisen jähmeä talous on kestämaton, kuten Neuvostoliiton esimerkki on osoittanut. Jähmeä ja epävakaa talous, jossa kaikki kynsin ja hampain pitävät kiinni saavutetuista eduista, johtaa helposti kriisiytyvään kasvuun ja hyvin-

voinnin romahtamiseen. Argentiinaa voidaan historiansa perusteella luonnehtia tämänkaltaiseksi maaksi. Joustavat, mutta epävakaat taloudet eivät myöskään tarjoa hyvää perustaa menestykselle, koska joustavuus voi suurten häiriöiden yhteydessä muuttua helposti jähmeudeksi.



Kuvio 5.1. Avoimen talouden toimivuus joustavuus - jähmeys - sekä vakaus - epävakaus - nelikentässä: missä Suomi sijaitsee ja mihin suuntaan se liikkuu?

Millainen on Suomen asema nelikentässä? OECD:n sihteeristön tekemien arvioiden mukaan Suomen työmarkkinajoustavuus olisi jonkin verran OECD-maiden keskiarvoa parempi (OECD, 1993b). Suomen talous on myös jonkin verran epävakaampi kuin OECD-maat keskimäärin (von Hagen - Neumann, 1992; Kajaste, 1993b). Suomen tuotantorakenne on muita OECD-maita raaka-ainevaltaisempi, jolloin vientituotteissa on keskimääräistä enemmän joustavahintaisia hyödykkeitä. Samoin devalvaatiopolitiikka ja vaikeus löytää vakauttavia toimintalinjoja talouspolitiikassa on ollut Suomelle tunnusomaista. On myös ilmeistä, ettei panosmarkkinoiden joustavuus ole riittävä vakauttamaan taloutta suurten häiriöiden tilanteessa, kuten 1990-luvun alun kokemukset osoittavat.

Suomen talouden joustavuuden ja vakauden parantaminen ovat keskeisiä tekijöitä talouden menestymisstrategiassa. Integroituneiden pääomamarkkinoiden tilanteessa reaali-palkkajoustavuutta ei voida enää toteuttaa devalvaation ja inflaation kautta, kuten aiemmin on tapahtunut. Palkanmuodostuksen joustavuus toteutuu työmarkkinaratkaisujen kautta. Tämä edellyttää nimelistuloharhan pienenemistä, jolloin matalan inflaation ja vakaiden työmarkkinoiden arvostus kasvaa.

Työvoiman uusintamisessa ja rakennemuutosten toteuttamisessa tärkeää osaa näytellyt tapa siirtää ikääntyneet työntekijät pois työmarkkinoilta työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkkeiden avulla ja näin tehdä tilaa nuorille ei enää tulevaisuudessa toimi julkisen talouden velkarajoitteiden ja eläkevas- tuiden kasautumisen takia. Työmarkkinoiden toiminnallista joustavuutta on haettava työntekijöiden uudelleen sijoittelun kautta, jolloin työmarkkinaliik- kuvuus nousee avainasemaan. Tätä voidaan tukea parhaiten koulutustoi- menpiteillä.

Talouden häiriöalttius vähenee, jos tuotantorakenne monipuolistuu ja joustavahintaisten hyödykkeiden osuus tuotannossa ja viennissä supistuu. Tuotantorakenteen kehitys määräytyy kuitenkin sen perusteella, millaiseksi yritykset kokevat Suomen tuotantotoiminnan sijaintipaikkana. Julkinen talous voi lähinnä turvata perusedellytykset ja ohjata erilaisin kannustimin kehitystä.

Yritysten sisäinen teknologinen joustavuus esimerkiksi joustavan tuotan- tojärjestelmän avulla sekä tätä tukeva organisaatiojoustavuus ovat tärkeitä. Tähän liittyy myös asiakasmonipuolisuus, toisin sanoen se, etteivät yritykset ole pelkkiä alihankkijoita ja sidoksissa yhteen markkinaan tai yhteen ostajaan.

Yhteiskunnan joustavuutta ja vakautta voidaan parantaa, jos edellä tarkas- tellut muutokset toteutetaan ottamalla huomioon Suomen kansantalouden sosioekonomiset ja sosiokulttuuriset rakenteet. Näitä ovat työmarkkinainsti- tuutiot, korkea järjestäytymisaste sekä laaja ja vapaa kansalaistoiminta. Hyvin toimivat instituutiot tuovat talouteen tarvittavaa vakautta. Mikäli instituutiot eivät uusiudu ympäristön muutosten myötä, ne ajan mittaan kuihtuvat merkityksettömiksi. Jos instituutiot eivät korjaa riittävän nopeasti puutteitaan ja heikkouksiaan itse, "viivytystaistelu" luo talouteen epävakautta. Pyrkimys murtaa rakenteita ja instituutioita ulkoapäin puolestaan aikaansaa muutos- vastarinnan. Organisaatioiden, mukaan luettuna poliittisen järjestelmän, joustavuuden lisäämisessä on pitkälti kysymys laajasta yksituumaisuudesta keskeisistä yhteiskunta- ja talouspolitiikan tavoitteista ja keinoista sekä luottamuksen säilymisestä pitemmällä aikavälillä näissä peruskysymyksissä.

Alaviitteet

¹ Tämä arvio perustuu osittain työministeriön "Integraatio ja työmarkkinat" - työryhmälle VATT:ssa laadittuun muistioon.

**Voimavarat ja
kehitysvaihtoehdot**

II

Tuotantorakenteen muutoksen arviointi kansallisesta näkökulmasta on tullut entistä vaikeammaksi yritysten kansainvälistyessä. Yritysostojen ja Suomen muiden ulkomaille suuntautuneiden investointien voimakas kasvu erityisesti 1980-luvun lopulla oli pääosin yhteydessä EY:n sisämarkkinoiden toteuttamissuunnitelmaan ja pyrkimykseen turvata yritysten kilpailuasemat yhdenytvän Euroopan markkinoilla. Tämän lisäksi kyse on pysyvämmästä toimintapolitiikan muutoksesta. Yritysstrategioita, investointeja, yhteistyöhankkeita ja alihankintoja suunnitellaan globaalista näkökulmasta. Kansalliset rajat ovat lähinnä päätösten riskeihin, kuluttajien arvostuksiin ja hyödykkeiden liikkuvuuteen liittyvä tekijä, joka otetaan strategioissa huomioon muiden tekijöiden joukossa.

Teollistuneiden maiden menestys perustuu entistä enemmän kykyyn liukua uusien alhaisemman kustannustason maista tulevien kilpailijoiden alta pois sellaisille tuotannonaloille ja sellaisten tuotteiden valmistukseen, missä tutkimus- ja osaamispanos on korkea. Nämä ovat usein myös elinkaarensa alkuvaiheessa olevia tuotteita, joiden kysyntä kasvaa nopeasti. Tällainen strategia edellyttää pitkäjänteistä panostusta tutkimukseen ja kehittämistoimintaan sekä henkilöstökoulutukseen. Vaikka perusteknologiat leviävät melko nopeasti, markkinoilla menestyvien sovellusten kehittäminen vaatii lisäpanostusta. Pienen maan voimavarojen rajallisuuden takia teknologian leviämisessä ovat ulkomaankauppa, osallistuminen kansainväliin yhteishankkeisiin ja yritysten välinen yhteistyö oleellisia tekijöitä.

Suomi on syvemmän kansainvälistymisen alkutaipaleella. Tuotantorakenteen kehitykseen vaikuttaa olennaisesti sekä integraatoratkaisujen myötä tapahtuva rajojen liuentuminen ja taloussuhteiden muotoutuminen että ennen kaikkea se, millaiseksi Suomi nähdään tuotannon sijaintipaikkana kilpaileviin vaihtoehtoihin verrattuna. Tämän vuoksi kotimaisten voimavarojen ja muiden tuotantoedellytyksiin vaikuttavien tekijöiden arviointi on edelleen keskeinen perusta tuotantorakenteen kehityksen ennakkoinnissa. Pienten yritysten luonnollinen kasvualusta on integroituneessakin ympäristössä kotimaa.

Tässä osassa eli luvuissa 6 - 9 arvioidaan niitä mahdollisuuksia ja uhkia, mitä kansainvälinen toimintaympäristö ja kotimaiset voimavarat Suomen taloudelliselle kehitykselle tarjoavat. Luvussa 6 tarkastellaan tuotantorakenteeseen vaikuttavia ympäristönmuutos- ja voimavaratekijöitä. Luku 7 käsittelee tuotantorakenteen kehitysvaihtoehtoja. Julkista taloutta avautuvassa toimintaympäristössä tarkastellaan luvussa 8. Koska Suomi elää parhaillaan kuluvan vuosisadan vaikeinta rauhanajan taloudellista kriisiä, on myös pitkän ajan kehitysarvioissa tärkeää pohtia niitä lähiajan riskejä, jotka vaikeuttavat palautumista kestäväälle kasvu-uralle.

Tuotantorakenteeseen vaikuttavat tekijät

6

6.1 Talouden avautuminen jatkuu114

Onko Suomi vielä suljettu talous?
Venäjän markkinoilta Länsi-Eurooppaan
Suomen idänkaupan romahdus
Suomen kehitysmaakauppa on vähäistä
Ulkoinen tasapaino talouspolitiikan tavoitteena
Suomen länsiviennin selittäjät
Muuttuuko tuotannon ja viennin rakenne
integraation edetessä?
Onko Suomen talous häiriöaltis?

6.2 Työmarkkinat135

Korkea työttömyys johtaa työmarkkinoilta
syrjäytymiseen
Pitkäaikaistyöttömyys Belgiassa
Suomen työmarkkinat kansainvälistyvät
Työmarkkinoiden pelisäännöt murroksessa

6.3 Inhimillinen pääoma151

Suomalaisten koulutustaso kansainvälisessä
vertailussa
Matematiikan osaamisen kansainvälinen vertailu
Koulutuserot eri-ikäisten välillä ovat suuret
Suomen tutkimuspanostus on lisääntynyt nopeasti
Korkean teknologian yrityksen menestystekijöistä
Mitä Suomi osaa?
Miten osaamista kohotetaan edelleen?

6.4 Rakennettu pääoma ja muut sijaintitekijät164

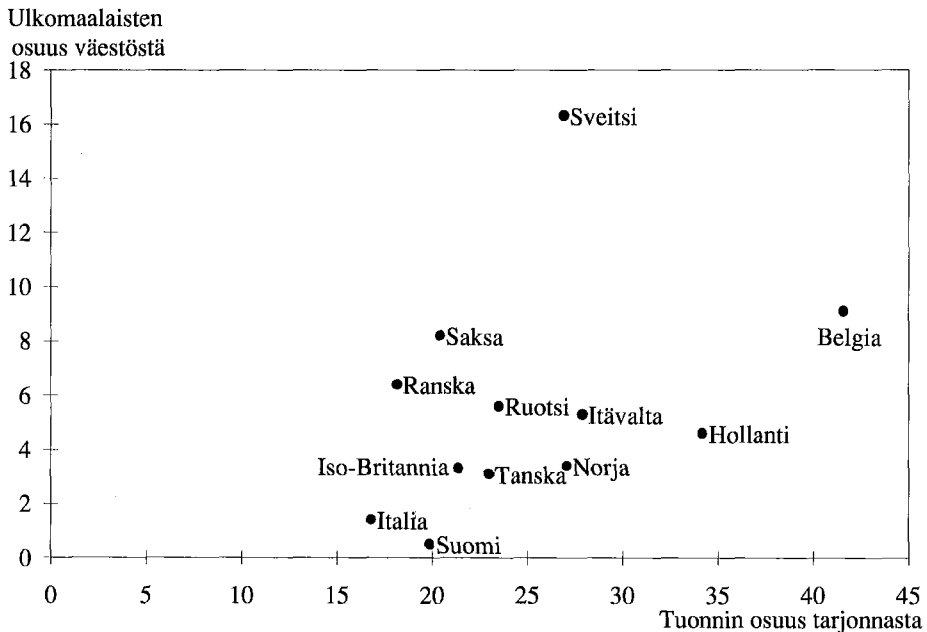
Suorat sijoitukset ulkomaille, osa talouden
kansainvälistymistä
Miten saada Suomeen ulkomaisia sijoituksia?
Perusrakenteen hyvä laatu parantaa tuottavuutta
Mille tasolle asuntotuotanto palautuu?
Energia Suomen kansantaloudessa

6.5 Kasvutekijät muuttuvat177

6.1 Talouden avautuminen jatkuu

Onko Suomi vielä suljettu talous?

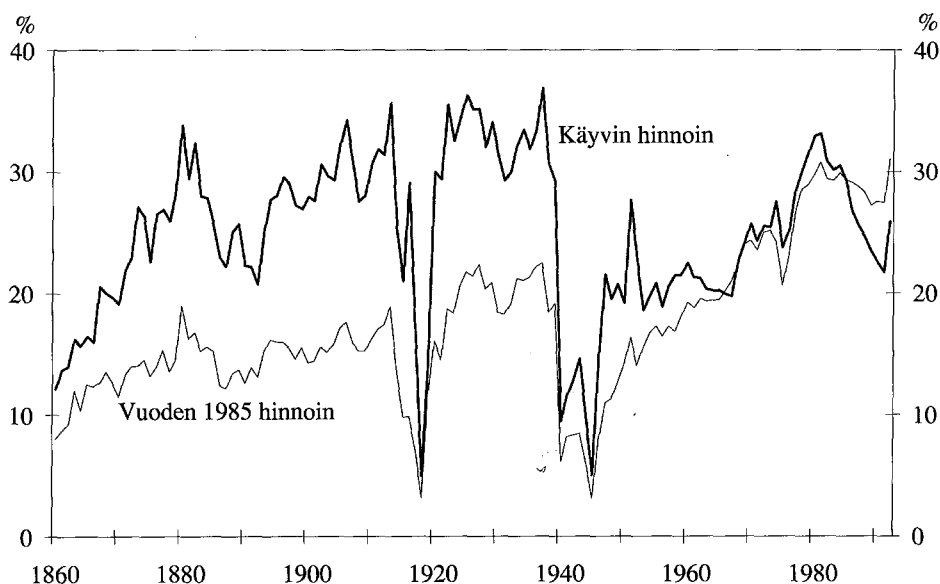
Suomi oli 1980-luvun lopulla kokoonsa ja tulotasoonsa nähden poikkeuksellisen omavarainen talous. Ulkomaankaupan osuus oli samaa luokkaa kuin Euroopan suurissa teollisuusmaissa, Saksassa, Ranskassa tai Englannissa. Pienissä markkinatalousmaissa ulkomaankaupan suhde kansantuotteeseen on lähes poikkeuksetta korkeampi kuin Suomessa. Osittain tähän on syynä maamme sijainti vuosikymmenien ajan lähinnä SEV-kauppaan suuntautuneen Neuvostoliiton naapurina, minkä johdosta välityskaupan merkitys on ollut pieni päinvastoin kuin esimerkiksi Hollannissa, Belgiassa tai Itävallassa. Suomen markkinoiden pienuus, syrjäinen sijainti, omavarainen elintarvikehuolto ja erikoistuminen metsäteollisuustuotteiden vientiin selittänevät puolestaan vähäisen saman toimialan tuotteiden viennin ja tuonnin eli ristikkäiskaupan lähteen.



Kuvio 6.1. Ulkomaalaisten osuus väestöstä vuonna 1990 ja tuonnin osuus-tarjonnasta vuosina 1988 - 1990, %

Lähteet: OECD/NA; Sopemi, 1992.

Ulkomaalaisten väestöosuudella mitaten Suomi on erittäin suljettu yhteiskunta. Ulkomaalaisten osuus väestöstä on alle prosentin, vaikka maahanmuutto on viime vuosina ollut melko vilkasta. Länsi-Euroopan maissa ulkomaalaisten osuus väestöstä on moninkertainen. Ulkomaalaisten viralliset väestöosuudet eivät tosin anna luotettavaa kuvaa talouksien avoimuudesta, sillä monessa maassa, esimerkiksi Italiassa laittomia maahanmuuttajia arvioidaan olevan jopa enemmän kuin tilastoihin kirjattuja. Eri maat noudattavat myös erilaista kansalaisuuden myöntämiskäytäntöä, joten maahanmuuttaneiden määrät voivat olla paljon korkeampia kuin virallinen ulkomaalaisväestön määrä. Nämä tekijät ilmeisesti edelleen korostavat Suomen sulkeutuneisuutta muihin Länsi-Euroopan maihin verrattuna.



Kuvio 6.2. Viennin osuus bruttokansantuotteesta vuosina 1860 - 1992 käyvin hinnoin ja vuoden 1985 hinnoin¹, %

¹ Historiallisiin hintasarjoihin liittyy monia epävarmuustekijöitä, joten oheista kiinteähintaista viennin kansantuoteosuuskuvaa voidaan pitää vain suunta-antavana. Myös käyvin hinnoin ilmaistu viennin osuuskuvaa poikkeaa yleensä esitetystä (Vartia - Ylä-Anttila, 1992), koska vientiin on tässä sisällytetty myös arvio palvelujen viennistä ajanjaksolla 1860 - 1947 olettaen, että koko viennin kehitys vuodesta 1948 taaksepäin on sama kuin tavaraviennin kehitys.

Lähteet: Vuodet 1860 - 1960: Hjerppe, Riitta (1988); vuodet 1960 - 1992: Tilastokeskus/KT.

Avoimen sektorin osuus kutistui Suomessa 1980-luvulla poikkeuksellisen pieneksi myös Suomen aikaisemman kehityksen valossa (Kuvio 6.2). Ulkomaankaupan voimakas laajentuminen alkoi viime vuosisadan puolivälissä. Tämä kehitys katkesi 1880-luvulla, kun Venäjä rajoitti tullitonta tuontia Suomesta (Pihkala, 1969). Viennin kansantuoteosuus alkoi kuitenkin taas 1890-luvulla kasvaa ja säilyi ensimmäisen maailmansodan poikkeusaikojia

lukuun ottamatta korkealla tasolla toiseen maailmansotaan saakka. Sodan jälkeen alkoi uusi, aluksi varsin hidas avautuminen. Viennin osuus tuotannosta jäi aina 1960-luvun lopulle asti noin viidennekseen, josta se kuitenkin kohosi 1980-luvun alkuun mennessä kolmannekseen. Viime vuosikymmenellä viennin osuus uudelleen aleni yhtäjaksoisesti ollen 1990-luvun alussa taas vain viidenneksen tasolla. Siitä se on kuitenkin kääntynyt nousuun osittain kokonaistuotannon supistumisen seurauksena.

Talouden avautuminen ei siten ole ollut yhtäjaksoista, vaan se on aika ajoin katkennut joko maailmanlaajuisiin kriiseihin, protektionismiin tai kotimaisen kysynnän voimakkaisiin kasvujaksoihin. Ulkomaankaupan osuuden kasvu on myös "peittynyt" luontaistalouden supistumisen, hintasuhteiden muutosten ja julkisen sektorin nopean laajenemisen taakse. Ulkomaankaupan hinnat ovat kohonneet muita hintoja hitaammin, minkä takia talouden avautuminen on reaalisuurein mitaten ollut nopeampaa kuin käyvin hinnoin ilmaistuna.

Mahdollisimman laaja ulkomaankauppa ei ole pienellekään maalle itseisarvo. Kaupan hyöty perustuu kansainvälisen työnjaon mukaiseen voimavarojen käytön tehostumiseen. Kun halvemmat tuontihyödykkeet syrjäyttävät kalliimman kotimaisen tuotannon, voimavaroja vapautuu kansantalouden kannalta edullisempiin käyttökohteisiin. Tämänkaltaisesta työnjaon syvenemisestä hyötävät kaikki kauppa käyvät taloudet ja maailmankauppaa onkin pyritty vapauttamaan sekä globaalein että alueellisin sopimuksin.

ETA-sopimus ja mahdollinen EY-jäsenyys ovat seuraavia askelia Suomen talouden avautumisessa. Verrattuna aikaisempiin, lähinnä teollisuustuotteiden kaupan vapauttamiseen perustuneisiin vaiheisiin (GATT-kierrokset sekä Suomen EFTA-, EEC- ja KEVSOS-sopimukset) ETA-sopimus on huomattavasti laaja-alaisempi. Teollisuustuotteiden lisäksi palvelut ja julkiset hankinnat avautuvat tuontikilpailulle, samoin eräät maatalous- ja puutarhatuotteet. Teknisten kaupanesteiden poistaminen ja tullimenettelyjen yksinkertaistaminen helpottavat myös vapaakaupan piiriin jo kuuluneiden teollisuustuotteiden tuontia ja vientiä.

ETA-sopimukseen liittyvä palvelujen, työvoiman ja pääomien vapaa liikkuvuus muuttavat talouden toimintaympäristöä perusteellisesti. Suomessa ei enää jatkossa ole suljettua sektoria aikaisemmassa merkityksessä. Vaikka esimerkiksi kotimaista maataloustuotantoa ja elintarviketeollisuutta ja niiden vientiä voitaisiin edelleen GATT-sopimuksen rajoissa tukea, tuen määrää rajoittaisi kuluttajien haluttomuus rahoittaa selvästi korkeampaa tukea ja korkeampia hintoja kuin muissa ETA-maissa, joihin heillä olisi vapaa muutto-oikeus ja joista he voisivat tuoda tavaroita omaan käyttöönsä entistä vapaammin. Erityisesti Ruotsin päätös alentaa maatalouden tukea integraattoriatkaisista riippumatta vaikuttaa samaan suuntaan myös Suomessa.

Suomi on jo liki 40 vuoden ajan kuulunut yhteispohjoismaisiin työmarkkinoihin, joten työvoiman liikkuvuuden vapautuminen ETA-maiden välillä ei ole kovin merkittävä muutos. Suurempi muutos tapahtuu ainakin periaatteessa pääomien liikkuvuudessa, kun Suomen tiukat ulkomaalaisomistusta rajoittavat säädökset poistuvat tai löyhentyvät tuntuvasti. Sekä ulkomaisen

työvoiman että pääoman maahantulo on viime vuosikymmeninä ollut varsin vähäistä esimerkiksi muihin EFTA-maihin verrattuna.

Mahdollisen EY-jäsenyyden myötä Suomi liittyisi myös yhteiseen tulliliittoon, mikä merkitsisi EY-alueen ulkopuolisiin maihin suuntautuvan kaupan ehtojen muuttumista (luku 5.2). Suuria muutoksia EY:ön liittymisestä on arvioitu tulevan etenkin Suomen elintarvikehuoltoon, joka on ollut hyvin omavarainen eräitä tuotantopanosia (polttoaineet ym.) lukuun ottamatta. Tuonnin osuus maatalous- ja elintarviketeollisuuden tuotteiden kulutuksesta on ollut alle 10 prosenttia.

Eräiden maataloustuotteiden tuotanto on myös jatkuvasti ylittänyt kotimaisen kulutuksen ja niiden vientiä on tuettu budjettivaroin. Euroopan yhteisössä Suomen maatalouden tuotanto supistuisi erityisesti viljanviljelyssä huomattavasti, koska tuottajahinnat ja kansallinen maataloustuki alenisivat. Arviot tuotannon todennäköisestä laajuudesta kuitenkin vaihtelevat melkoisesti riippuen siitä, miten kotimaiset tuotantokustannukset sopeutuvat ja kuinka Suomen erityisolosuhteiden ennakoitavan EY:n rahastoilta saatavaan maataloustukeen. Myös GATT-ratkaisu vaikuttaa EY:n ja Suomen maatalouden laajuuteen (ks. Törmä - Rutherford, 1993).

Suomen integraatoratkaisujen ohella naapurimaiden, erityisesti Venäjän talouden kehitys vaikuttaa ratkaisevasti Suomen tuotannon ja ulkomaankaupan kehitykseen. Suomi on kiinteyttämässä siteitään Länsi-Eurooppaan samaan aikaan, kun Venäjän talous on myllerryksen kourissa ja Suomen ja Venäjän välinen kauppa on hiipunut hyvin vähäiseksi. Venäjä on ollut historiassa poikkeuskausia lukuun ottamatta Suomen tärkeä kauppakumppani ja Venäjän markkinat ovat olleet ratkaisevia tuotantorakenteen muutokselle. Venäjälle voi nopeastikin avautua merkittäviä vientimahdollisuuksia, vaikka maan yleinen taloustilanne jatkuisi heikkona. Pietarin alue saattaa elpyä nopeammin kuin Venäjän monet muut osat, koska siellä on kehittynyt infrastruktuuri, suuret paikalliset markkinat ja muuhun maahan verrattuna moderni teollisuuden tuotantokapasiteetti.

Venäjän markkinolta Länsi-Eurooppaan

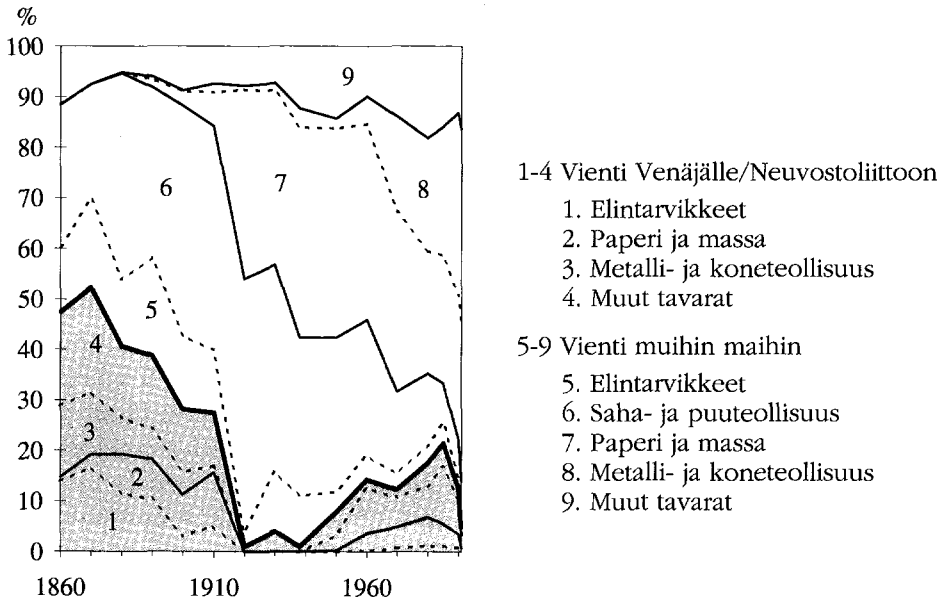
Suomen vientiteollisuus on kehittynyt suurelta osin Venäjän markkinoiden varassa. Viime vuosisadan loppupuolella vienti Venäjälle edusti vielä 30 - 40 prosenttia Suomen koko viennistä.

Vienti Venäjälle oli 1800-luvulla monipuolisempaa kuin länsivienti. Viimeksi mainittu koostui lähinnä voin, tervan ja sahatavaran viennistä. Venäjälle vietiin myös tekstiiliteollisuuden, paperiteollisuuden ja metalliteollisuuden tuotteita, joiden vienti länteen oli liki olematonta vielä vuosisadan vaihteen tienoilla.

Suomen itsenäistymisen ja Neuvostoliiton perustamisen jälkeen Suomen viennin suunta muuttui. Neuvostoliitosta tuli suljettu talous. Maailmansotien välisenä aikana Neuvostoliiton osuus oli parhaimmillaankin vain muutamia prosentteja Suomen kokonaisviennistä. Metsäteollisuustuotteiden länsivienti vastasi 80 prosenttia maan kokonaisviennistä. Paperiteollisuuden vienti länteen kasvoi erityisen nopeasti eikä itämarkkinoiden sulkeutuminen siten

merkinnyt tälle toimialalle katastrofia. Sen sijaan tekstiili- ja metalliteollisuudesta tuli pitkäksi aikaa kotimarkkina-aloja.

Viennin rakenteen monipuolistuminen vauhdittui 1950-luvulla. Neuvostoliiton osuus viennissä kohosi huomattavasti sotakorvauksien siivittämän metalliviennin ansiosta. Metalliteollisuuden vienti myös länteen alkoi kasvaa myöhemmin voimakkaasti, jolloin sahateollisuuden osuus länsiviennissä supistui.



Kuvio 6.3. Suomen tavaraviennin rakenne vuosina 1860 - 1991, %

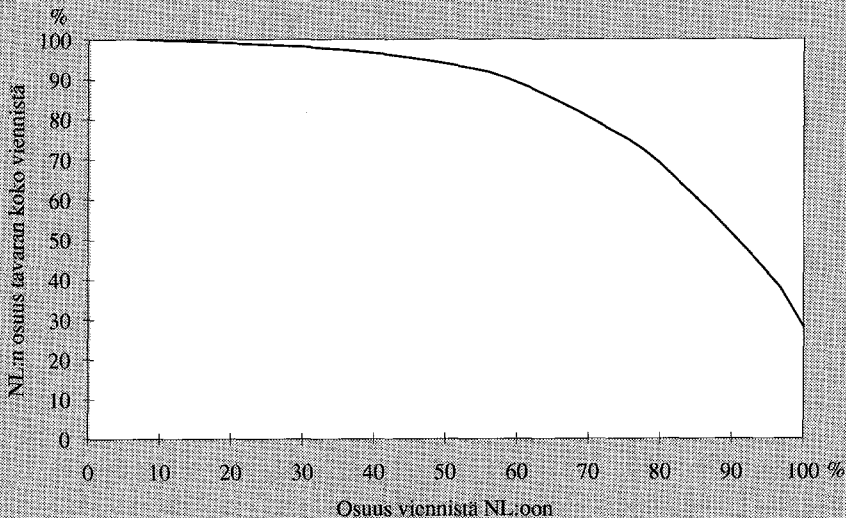
Lähteet: Oksanen - Pihkala, 1975; Pihkala, 1969; Tullihallitus.

Neuvostoliiton hajoaminen ja bilateraali-kaupan loppuminen muutama vuosi sitten romahdutti Suomen itäviennin alle 5 prosenttiin kokonaisviennistä, kun se vielä 1980-luvun puolivälissä oli neljäsosaa. Suomen tavaraviennistä 70 prosenttia koostuu nyt paperi- ja metalliteollisuuden länsiviennistä. Toimialakeskittymisestä huolimatta viennin hyödykerakenne ja alueellinen kohdentuminen ovat huomattavasti monipuolisempia kuin sotien välisenä aikana.

Vuonna 1993 vienti Venäjälle ja muihin entisen Neuvostoliiton tasavaltoihin on rakenteeltaan aivan erilaista kuin se oli vielä pari vuotta sitten. Se koostuu tavaroista, joita viedään muuallekin. Venäjän viennin supistuminen merkitsi hyödyketasolla tuntuvaa, noin 7 prosentin luokkaa olevaa, vientimarkkinoiden romahdusta. Silti osa aikaisemmin Neuvostoliittoon suunnatusta kapasiteetista on voitu melko joustavasti muuttaa palvelemaan muualle suuntautuvaa vientiä. Viennin uudelleen suuntautuminen on edellyttänyt kuitenkin tuotteiden uudistamista. Esimerkiksi Suomen alusvientii, joka

Suomen idänkaupan romahdus

Neuvostoliiton osuus Suomen viennistä oli vielä vuonna 1989 liki 15 prosenttia eli 14,5 mrd markkaa. Vuonna 1991 se oli enää 4,5 mrd markkaa. Vaikka vienti muihin maihin kasvoi tänä aikana yli 3 miljardilla markalla, supistui tavaraviennin arvo kokonaisuudessaan lähes 7 miljardia markkaa. Vienti Neuvostoliittoon oli ollut paitsi maksujärjestelyiltään myös hyödykerakenteeltaan erikoislaatuista. Kymmenesosa viennistä koostui tavaroista, joita ei viety minnekään muualle, ja yli puolet tavaroista, joiden viennistä Neuvostoliiton osuus oli vähintään 90 prosenttia (Kuvio 6.4.). Neuvostoliiton viennin vaikeutumisen merkitsi siten markkinoiden häviämistä näiltä tavaroilta. Neuvostoliiton ostojen vähenemistä ei voitu välittömästi korvata lisäviennillä muille suunnille.



Kuvio 6.4. Suomen vienti Neuvostoliittoon vuonna 1989 kumulatiivisena sen mukaan, mikä oli Neuvostoliiton osuus hyödykkeen koko viennistä

Lähde: Tullihalitus.

Niitä tuotteita, jotka hallitsivat vientiä Neuvostoliittoon 1980-luvun lopulla, kuten säiliö- ja sota-alukset, hinaajat, rautatievaunut, puhelinkeskuslaitteet, liukosellu ja eräät kenkätyypit ei juuri saatu myytyä muille markkinoille. Vienti muihin maihin kasvoi, mutta kasvu korvasi vain pienen osan neuvostoviennin supistumisesta.

On useita syitä siihen, ettei suurta osaa aikaisemmin Neuvostoliittoon suuntautuneesta viennistä saatu välittömästi markkinoitua muualle. Tuotteet olivat useissa tapauksissa "asiakaskohtaisesti räätälöityjä", kuten alustoimitukset, tai tarkoitettua tyydyttämään nimenomaan neuvostokuluttajien vaatimuksia, kuten vaatteet tai jalkineet. Osasyynä lienee ollut myös kilpailun puutteesta johtunut vähäinen tarve saada tuotteiden hinta-laatusuhde kilpailun kestäväksi sekä Suomen yleisen hintakilpailukyvyin heikkeneminen 1980-luvun lopulla.

vuonna 1989 koostui lähinnä säiliö-, kalastus- ja sota-alusviennistä Neuvostoliittoon, oli vuonna 1991 arvoltaan 40 prosenttia pienempi ja koostui risteilyalusten ja huviveneiden länsiviennistä.

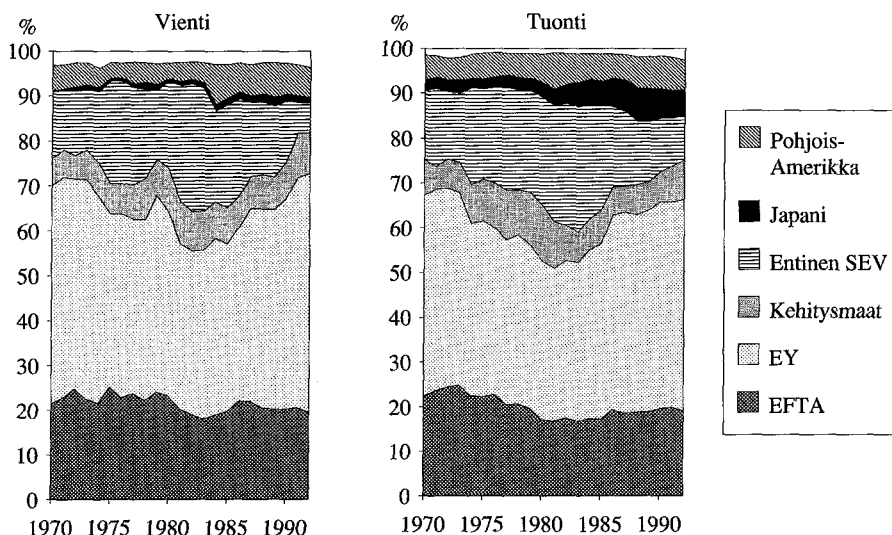
Tuonti Suomesta oli vielä 1980-luvun puolivälissä noin 15 prosenttia Neuvostoliiton koko länsituonnista. Vuonna 1991 Suomi vastasi enää muutamasta prosentista Venäjän länsituonnista. Ylivoimaisesti tärkeimmäksi tuontimaaksi on tullut Saksa, jonka osuus Venäjän länsituonnista oli 30 prosenttia (Kero, 1992). Suomen markkinaosuus Venäjällä jäänee jatkossa selvästi bilateraalikanapain aikoja pienemmäksi, vaikka Venäjän osuus Suomen viennissä kohonneekin selvästi.

Suomen kauppa Viron ja muiden Baltian maiden kanssa on vilkastunut. Silti niiden merkitys Suomen viennille on vähäinen. Vuonna 1992 nopeasti kasvanut vienti Viroon oli Suomen viennistä alle prosentin, mikä vastaa Viron vientiosuutta 1920- ja 1930-luvulla (Ahde - Rajasalu, 1992). Viro tarjoaa kuitenkin paitsi kasvavat vientimarkkinat myös kiinnostavia mahdollisuuksia alihankintoihin ja yhteisyrityksille. Näiden määrä on nopeasti kasvanut ja niitä on syntynyt vaatetusteollisuuteen ja useille muille aloille.

Virossa ja muilla lähialueilla tapahtuva valmistus muuttaa eräiden alojen kilpailutilanteen perusteellisesti. Tuotantokustannukset näillä alueilla ovat niin alhaiset, että vapaa tuonti voisi syrjäyttää kotimaisen valmistuksen. Toisaalta nämä alueet tarjoavat sijaintipaikan Venäjän ja muun Itä-Euroopan markkinoille suuntautuvalla tuotannolla. Lähialueiden tuotanto lisää kaikissa tapauksissa kilpailua erityisesti työvaltaisilla matalan teknologian aloilla.

Itäkaupan romahduksen jälkeen Suomen ulkomaankauppa on suuntautunut voimakkaasti Länsi-Eurooppaan ja myös Kaakkois-Aasiaan. EY- ja EFTA-maiden osuus Suomen viennistä on yli 70 prosenttia ja tuonnistakin liki saman verran. Saksasta on tullut tärkein kauppakumppani ja myös Ranskan, Espanjan ja Italian vientiosuudet ovat kasvaneet. Aikaisemmin Suomen länsivientiä hallinneiden Ruotsin ja Englannin osuudet ovat supistuneet. Uudet vientimarkkinat on siten haettu Keski- ja Etelä-Euroopan suurista maista, jonne vientiponnistelut ilmeisesti olivat vähäisempiä niin pitkään kuin kotimainen kysyntä oli korkea ja perinteiset vientimarkkinat naapurimaissa ja Englannissa vetivät. Viennin kasvu uusilla markkinoilla on perustunut suurelta osin metalliteollisuuteen.

Ulkomaankaupan suuraluesuuntautuminen on varsin vakaa ja itäviennin romahduksen kaltaiset siirtymät ovat poikkeuksellisia. Markkinoiden tuntemus ja kiinteät toimitus- ja asiakassuhteet pitävät yllä jatkuvuutta. Suomi onkin mitä suurimmassa määrin sidottu Euroopan talouteen ja näiden kehitys ratkaisee myös Suomen talouden suunnan. Euroopan taloudellista kehitystä koskevat arviot ovat monien epävarmuuksien leimaamia. Optimististen ennakointien mukaan Länsi-Euroopan integraatio lisää alueen kilpailukykyä ja piristää kasvua jo lähivuosina. Mikäli Venäjän talousuudistukset onnistuvat, voimistuu talouskasvu myös siellä ja siitä tulee sekä Euroopan että erityisesti Suomen kannalta merkittävä kasvun lähde. Kuten luvussa 4 on todettu, huomattavasti synkempiinkin näkymiin voidaan kuitenkin päätyä yhtä perustellusti.



Kuvio 6.5. Suomen tavaraviennin ja -tuonnin alueellinen jakauma vuosina 1970 - 1992, %

Lähde: Tullihallitus.

Suomen kehitysmaakauppa on vähäistä

Vuonna 1991 Suomen tavaraviennistä suuntautui kehitysmaihin 10 prosenttia, ja tavaratuonnista oli sieltä lähtöisin noin 8 prosenttia. Kauppa oli Suomelle selvästi ylijäämäistä. Pääosa kehitysmaakaupasta suuntautui Aasian maihin.

Merkittävin muutos Suomen käymässä kaupassa kehitysmaiden kanssa 1980-luvulla oli Aasian kehittyvien maiden vientiosuuden nousu kahdesta seitsemään prosenttiin eli kahteen kolmasosaan Suomen kehitysmaaviennistä. Samanaikaisesti Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän maiden vienti- ja tuontiosuudet putosivat voimakkaasti. Kauppa Saharan eteläpuolisen Afrikan kanssa pieneni lähes olemattomiin. Latinalaisen Amerikan ja Karibian meren alueen maiden osuus kauppavaihdosta säilyi parin prosentin tasolla. Maat, joiden kanssa kauppaa eniten käytiin, vaihtuivat 1980-luvulla merkittävästi. Kunkin vuoden kehitysyhteistyökohteiden valinta vaikuttaa jonkin verran kaupan suuntautumiseen.

Viennin tuotevalikoima kehitysmaihin on samanlainen kuin Suomen kokonaviennin rakenne. Vientiä hallitsevat perinteiset paperi- ja metalliteollisuuden tuotteet. Afrikan ja Latinalaisen Amerikan kanssa käyty kauppa on pääasiassa perushyödykkeiden tuontia ja valmistettujen tavaroiden kuten paperin ja teräksen vientiä. Poikkeuksia ovat eräät kehitysyhteistyöhön liittyvät hankkeet kuten sähköistys- ja voimalaprojektit, erikoiskoneet ja -laitteet tai vaativat rakennuskohteet. Aasian maiden kanssa käytävä kauppa sen sijaan on monipuolista. Sekä tuonnissa että viennissä koneiden, laitteiden ja kuljetusvälineiden osuus on suurempi kuin kaupassa muiden kehitysmaiden kanssa.

Useimpien arvioiden mukaan talouskasvu on tulevaisuudessa nopeinta juuri Kaakkois-Aasiassa. Vaikka Suomen vienti näihin nopeasti kasvaviin maihin on viime vuosina kohonnut selvästi, ovat Suomen markkinaosuudet alueella vähäiset. Suomi on kuitenkin viimeisten kymmenen vuoden aikana kaksinkertaistanut osuutensa Kaakkois- ja Etelä-Aasian maiden kokonaistuonnissa.

Markkinaosuustaistelu näissä maissa kiristyy, mutta Suomen viennin hyödykerakenne on viennin kasvua tukeva. Se koostuu suurelta osin koneista ja muista investointihyödykkeistä, joiden kysyntä alueen nopean talouskasvun takia säilyy voimakkaana.

Maaryhmä	1981	1991
NIE-maat	0,07	0,19
ASEAN-maat	0,15	0,28
Intia, Kiina, Pakistan	0,24	0,45
Koko alue	0,13	0,26

Taulukko 6.1. Suomen viennin osuus eräiden Aasian maiden tuonnissa vuosina 1981 ja 1991, %

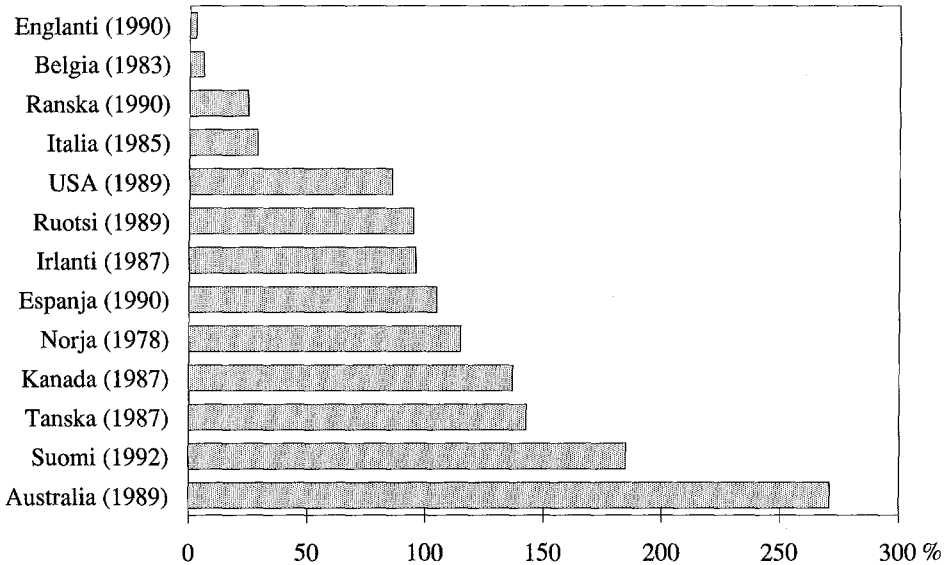
Lähteet: ADB, 1990; IMF, 1992; Tullihallitus.

Viime vuosina tapahtuneet viennin maarakennemuutokset voivat kuvastaa suomalaisten vientiyritysten aikaisempaa joustavampaa reagointia kysynnän muutoksiin. Kun perinteisten markkinoiden kysyntä heikkenee, ollaan valmiimpia hakemaan uusia ostovoimaisia markkinoita. Muutoksen taustalla voi olla sopeutuminen neuvostoviennin supistumiseen, joka pakotti vientiyritykset aktiivisesti hakemaan uusia markkinoita.

Ulkoinen tasapaino talouspolitiikan tavoitteena

Ulkoisen tasapainon vaatimus säilyy keskeisenä talouspolitiikan tavoitteena niin kauan kuin Suomella on oma valuutta. Taloudellinen yhdentyminen lisää tuontikilpailua ja tuonnin osuutta kokonaistarjonnassa. Suomen suuren ulkomaisen velan vähentämiseksi vientitulojen tulisi kasvaa selvästi tuonnin arvoa nopeammin. Ulkomaisen nettovelan suhde tavaroiden ja palvelujen vientiin oli Suomessa vuoden 1992 lopussa noin 185 prosenttia eli OECD-maiden korkeimpia. Mitä korkeammalla velkaantumisaste säilyy, sitä suurempi osa vientituloista joudutaan käyttämään ulkomaisen velan korkojen maksuun. Korkeat velanhoitomenot rajoittavat tuontimahdollisuuksia.

Suomen ulkomainen velkaantuminen suhteessa vientituloihin on saavuttanut tason, jolle kehittyneistä teollisuusmaista vain harvat ovat viime vuosikymmeninä ajautuneet. Euroopan maista vertailukohteiksi sopivat lähinnä Irlanti ja Tanska. Irlanti on tiukalla politiikalla saanut velkaantumisen hallintaan, mutta se on tapahtunut työllisyyden kustannuksella (ks. luku 9). Muiden maiden kokemukset velkaantumisen hallintaan saattamisen kustannuksista ovat samanlaiset, vaikka velkaantuminen ei ole niissä päässyt Suomen nykyisiin mittoihin.



Kuvio 6.6. Ulkomaisen nettovelan suhde vientituloihin korkeimmillaan eräissä OECD-maissa, %

Lähde: OECD/EO.

Vaihtotaseen alijäämää pidetään yleensä suhdannevaihteluihin liittyvänä häiriönä tai voimakkaaseen kasvuvaiheeseen kuuluvana kotimaista säästämistä täydentävänä investointien rahoituskeinona. Suomen kasvuvauhti ylitti 1970-luvun lopulta lähtien aina 1980-luvun loppuun joka vuosi Länsi-Euroopan kasvun. Vaihtotase oli useimpina vuosina alijäämäinen ja alijäämä syveni nopeasti 1980-luvun lopulla. Alijäämän syvenemiseen vaikutti suuren kasvueron lisäksi Suomen talouskasvun perustuminen ennenkaikkea kotimaiseen kysyntään. Tämän kehityksen seurauksena velkaantumistaso on räjähdysmäisesti kohonnut (Kuvio 1.1).

Suomen nykyinen velkaantumistaso on niin korkea, että sen vähentäminen edellyttää kotimaisen tulonkäytön jäämistä pitkäksi aikaa tulonmuodostusta pienemmäksi. Kotimaisen tulonkäytön rajoittaminen ei kuitenkaan saisi johtaa investointien liian alhaiseen tasoon, jotta pitkän ajan kasvumahdollisuudet eivät heikkenisi tuotantokapasiteetin supistuessa ja ikääntyessä.

Rahamarkkinoiden vapauttaminen on helpottanut vaihtotaseen alijäämien rahoittamista, joten samanlaisia riskirajoja alijäämälle tai velkaantumistasolle ei voida asettaa kuin vielä 1970-luvulla nähtiin tarpeelliseksi. Rajoitteet alijäämien rahoittamiselle korkeiden korkojen muodossa tulevat sitä herkemmin vastaan, mitä korkeampi on velkaantumistaso, olipa velanottaja valtio, kotitalous tai yritys. Käytännössä tämä näkyy suomalaisten luotonotajien luottokelpoisuuden alenemisena.

Kun Suomessa 1970-luvun puolivälissä ulkomaisen velan osuus kansantuotteesta ja vientituloista oli alle puolet siitä mitä nyt, pidettiin tilannetta hälyttävänä, vaikka velkaantuminen aiheutui lähinnä suurista teollisuus- ja energiainvestoinneista. Paluu tilanteeseen, jossa nettovelka olisi selvästi

Suomen länsiviennin selittäjät

Suomen länsiviennin määrä kasvoi vuodesta 1960 vuoteen 1973 keskimäärin 7 prosenttia vuodessa ja tämän jälkeen viime vuoteen saakka keskimäärin 3,4 prosenttia vuodessa. Viimeisten 32 vuoden aikana länsiviennin vuotuiskasvu oli keskimäärin 4,8 prosenttia.

Länsiviennillä tarkoitetaan tässä Suomen tavaravientiä ilman vientiä entiseen Neuvostoliittoon. Vuodesta 1991 lähtien länsiviennillä tarkoitetaan koko tavaravientiä, koska bilateraalikauppa päättyi tällöin entisen Neuvostoliiton kanssa. Vuosilta 1960 - 1968 tullihallitus ei ole laskenut länsiviennin määraindeksiä. Näiden vuosien länsiviennin määraindeksi on rakennettu koko viennin määraindeksin avulla korjaamalla sitä Neuvostoliiton viennin osuudella koko viennistä.

Näin muodostettua länsiviennin määräsarjaa vuosilta 1960 - 1992 on selitetty regressiomallilla, jossa selittävinä muuttujina ovat kaikkien OECD-maiden tuonnin määrä Suomen vientipainoin ja suhteellisilla yksikkötyökustannuksilla mitattu hintakilpailukyky sekä näiden muuttujien viivästetyt arvot.

Länsiviennin kysyntämuuttuja on laskettu Suomen vientipainoin kaikkien OECD-maiden tuonnista. Tällä tavalla laskettuna OECD-maiden tuonnin määrä Suomen vientipainoin kasvoi vuodesta 1960 vuoteen 1973 keskimäärin 7,4 prosenttia vuodessa ja tämän jälkeen viime vuoteen saakka keskimäärin 3,6 prosenttia vuodessa. Koko ajanjaksolla 1960 - 1992 OECD:n tuonnin määrä Suomen vientipainoin kasvoi keskimäärin 5,1 prosenttia vuodessa.

Mallilla laskettu länsivienti poikkeaa vain vähän todellisesta länsiviennistä estimointiperiodilla 1960 - 1992 (Kuvio 6.7). Malli yliarvioi länsiviennin kehitystä ensimmäisen energiakriisin jälkeen 1970-luvun puolessa välissä ja aliarvioi todellista länsiviennin kehitystä 1980-luvulla aina vuoteen 1987 saakka. Ensin mainittuun eroon voi syynä olla öljyn hinnan nousun aiheuttama kasvu Suomen neuvostoviennissä. Viimeksi mainitulle erolle voisi selitys löytyä länsiviennin hyödyke- ja maarakenteen muutoksesta.

Kuviossa on esitetty myös mallilla lasketut ennusteet E1 - E4 vuoteen 2005 saakka. Ennusteissa E1 ja E2 on otaksuttu Suomen viennillä painotetun OECD-maiden tuonnin kasvavan vuosittain 5 prosenttia ja ennusteissa E3 ja E4 vain 2,5 prosenttia. Ennusteissa E1 ja E3 on otaksuttu hintakilpailukykyyn säilyvän vuoteen 2005 saakka yhtä hyvänä kuin vuonna 1993. Kun hintakilpailukyky muuttujaa merkitään vuonna 1990 luvulla 100, sen arvon ennustetaan vuonna 1993 olevan noin 160. Vastaavasti ennusteissa E2 ja E4 on otaksuttu, että hintakilpailukyky heikkenee tasaisesti niin, että vuonna 2005 se on jälleen 100 eli sama kuin vuonna 1990. Todettakoon, että vuosien 1960 - 1992 keskimääräinen hintakilpailukyky saa arvon 117.

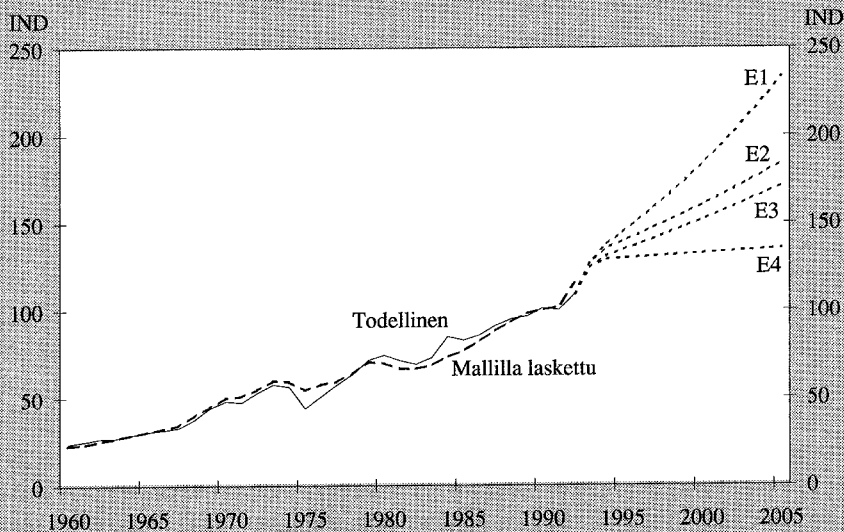
Tällaisella yksinkertaisella mallilla laskettuna Suomen tavaraviennin määrä kasvaisi keskimäärin 6 prosenttia vuodessa ajanjaksolla 1992 - 2005, jos OECD-maiden tuonnin määrän kasvu Suomen vientipainoin olisi 5 prosenttia vuodessa ja nykyinen ennätysellinen hintakilpailukyky säilyisi aina vuoteen 2005 saakka (ennuste E1).

Mikäli OECD:n tuonnin määrä kasvaisi vuoteen 2005 saakka keskimäärin 5 prosenttia vuodessa, mutta hintakilpailukyky heikentyisi päätevuoteen mennessä yhtä huonoksi kuin vuonna 1990, jäisi viennin määrän kasvu 4 prosenttiin vuodessa (E2).

Mikäli OECD-maiden tuonnin määrä kasvaisi vain 2,5 prosenttia Suomen vientipainoin vuoteen 2005 saakka ja Suomen hintakilpailukyky säilyisi

vuoden 1993 ennätöksellisellä tasolla, länsiviennin määrän vuosikasvu olisi ennustejaksolla 3,5 prosenttia (ennuste E3).

Keskimäärin 2,5 prosentin OECD-maiden tuonnin kasvu ja hintakilpailukyyn heikentyminen vuoteen 2005 mennessä takaisin yhtä huonoksi kuin vuonna 1990 tuottaisi mallin mukaan vain 1,7 prosentin viennin määrän kasvun (E4).



Kuvio 6.7. Suomen länsiviennin todellinen ja mallilla laskettu määräindeksi vuosina 1960 - 1992 sekä malliennusteet vuoteen 2005, Ind (1991) = 100

pienempi kuin vuotuiset vientitulot, on vuoteen 2005 mennessäkin vaativa tavoite.

Kokonaistuotannon arvon kasvaessa nopeasti pienikin viennin ja tuonnin kasvuero johtaa velkaantumisasteen alenemiseen. Suomessa on velkaantumiskierre yleensä katkaistu markan devalvoimisella, mikä on johtanut tuotannon ja viennin nimellisen kasvun nopeutumiseen. Vaihtotase on tasapainottunut nopeasti, mutta inflaation voimistuessa on tuonti alkanut uudelleen paisua samalla kun viennin kilpailukyky on asteittain rapautunut. Vapaiden pääomaliikkeiden oloissa ulkoisen tasapainon paranemisen on tapahduttava reaalityönteon sopeutumisen kautta, toisin sanoen vientikapasiteetin laajenemisen ja/tai viennin hyödykerakenteen muuttumisen mahdollistaman vaihtosuhteen paranemisen avulla. Samaa reaalityönteon sopeutumispakkoa edellyttää myös Euroopan integraation syvenemisessä asetettu alhaisen inflaation ja kiinteän valuuttakurssin tavoite.

Viennin kasvu riippuu markkinoiden yleisen kasvuvauhdin ohella myös viennin maa- ja hyödykerakenteesta. Eri maiden välillä voi olla huomattavia-kin kasvueroja. Viennin maarakenteen muuttumisen vaikutuksia kuvaa se, että OECD-maiden tuonnin kasvu vuosina 1960 - 1992 oli keskimäärin 5,1 prosenttia vuodessa, jos maapainoina käytetään kunkin maan osuutta Suomen viennistä vuonna 1985, mutta 4,5 prosenttia, jos käytetään kunkin vuoden todellisia vientiosuuspainoja. Suomen OECD-vienti on siten pitkällä aikavälillä suuntautunut hitaasti kasvaneiden maiden markkinoille. Kuten edellä todettiin on viennin maarakenteen muutoksissa viime vuosina kuitenkin havaittavissa aikaisempaa nopeampaa reagointia markkinoiden kasvueroihin.

Viennin hyödykerakenteen muutoksen vaikutuksia on vaikeampi arvioida, koska vaikutus riippuu siitä, miten yksityiskohtaisia hyödykejakautumia painoina käytetään. Esimerkiksi yleisimmin käytetty teollisuuden päätoimialataso on karkea mittari kuvaamaan hyödykkeiden kysynnän kehitystä, koska kunkin toimialan sisällä hyödykeryhmien väliset kysynnän kasvuerot voivat olla suuria.¹ Vientimenestys riippuu kuitenkin perimmältään juuri hyödykerakenteesta. Uusien tuoteinnovaatioiden luominen ja niiden nopea markkinoille saaminen ovat reaalisen kilpailukyvyn edellytys. Hyvä esimerkki on metsäteollisuuden vientituotteiden kehitys tervan ja sahatavaran viennistä pitkälle jalostettujen painopapereiden ja puutalojen vientiin.

Suomen lähiympäristön hidas kasvu vaikeuttaa erityisesti uusien yritysten viennin aloittamista. Ruotsin, Norjan tai Neuvostoliiton markkinat ovat usein toimineet suomalaisten yritysten viennin astinlautana. Kaikissa näissä maissa kasvun ennakoidaan jäävän hitaaksi. Kun myös Saksan talouskasvu on pysähtynyt, täytyisi kasvavia markkinoita hakea entistä kauempaa.

Muuttuuko tuotannon ja viennin rakenne Integraation edetessä?

Perinteisen kansainvälisen kaupan teorian mukaan ulkomaankaupan rakenne muotoutuu suhteellisen edun periaatteen mukaisesti: maat erikoistuvat sellaista tuotteiden vientiin, joissa niiden tuotannontekijäpohjasta johtuva asema on suhteellisesti vahvin. Ulkomaankauppa olisi tällöin suuressa määrin toimialojen välistä kauppaa. Esimerkiksi metsäteollisuustuotteiden hallitseva asema Suomen viennissä on luonnollinen seuraus kotimaisesta luonnonvarapohjasta.

Kansainvälisen kaupan rakenne ei kuitenkaan kaikilta osin vastaa perinteisen ulkomaankauppateorian oletuksia. Viime aikoina onkin kansainvälisen kaupan kehitystä selitettäessä korostettu entistä enemmän yritysstrategioiden ja epätäydellisen kilpailun merkitystä. Mittakaavaetujen hyödyntämisen ja tuotteiden erilaistamisen kuluttajien mieltymysten mukaisiksi katsotaan selittävän sen tosiasian, että kasvava osa maailmankauppaa käydään nykyisin ristikkäiskauppana eli suunnilleen samankaltaisen tuotannontekijäperustan omaavien maiden välillä vaihdetaan saman toimialan hyödykkeitä toisiinsa. Erikoistuminen tapahtuu tällöin toimialan sisällä.

Toimialojen sisäisen kaupan kasvu liittyy myös alueellisiin integraatoratkaisuihin. Integraation myötä syntyvien suurempien markkinoiden hyödyn-

täminen korostaa tuotannon mittakaavaetujen merkitystä tuotannontekijäperustan rinnalla. Alueelliseen integraatioon liittyy yleensä ulkomaankaupan kasvun (kaupan luomisvaikutus) ohella siihen osallistuvien maiden välisen kaupan osuuden kasvu alueen ulkopuolisen kaupan kustannuksella (kaupan suuntautumisvaikutus)². Nämä ovat usein suunnilleen samanlaisessa kehitysvaiheessa, jolloin kustannustaso, infrastruktuuri, koulutustaso ja muut tuotantoresurssit ovat samankaltaiset. Tuotannontekijöiden vapaa alueen sisäinen liikkuvuus voimistaa tätä samankaltaistumista.

Yritysten kansainvälistyminen ja liikenneyhteyksien paraneminen on merkinnyt sitä, että suuri osa kansainvälisestä kaupasta on yritysten sisäistä puolivalmisteiden ja komponenttien virtaa. Eri maissa valmistetut osat kootaan jossakin valmiiksi tavaroiksi, jotka markkinoidaan sekä komponenttien valmistusmaissa että muilla markkinoilla. Samanlainen vaikutus on kansainvälisten alihankintaverkostojen kasvulla³. Tämänkaltaiset kehityspiirteet selittävät sen, että ristikkäiskaupan osuus voi olla suuri myös teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välisessä kaupassa tai eri ryhmittymiin kuuluvien maiden välisessä kaupassa.

Ristikkäiskaupan kasvu voi heijastaa tuotedifferointiin ja mittakaavaetuihin perustuvaa työnjaon syvenemistä, mutta yhtä hyvin kansainvälistyneiden yritysten sisäisten tavaravirtojen optimointia ja alihankintaverkostojen syntymistä. Olipa taustatekijä mikä tahansa, ristikkäiskaupan osuuden kasvu liittyy yleensä kaupan ja tuotannon rakenteen monipuolistumiseen. Samalla se vaikeuttaa tuotannon ja ulkomaankaupan toimialarakenteen kehityksen arviointia, kun kansallisiin tuotannontekijäominaisuuksiin perustuvien sijaintitekijöiden merkitys sekoittuu yritysstrategioihin.

Alkuperäisten EY-maiden välinen kauppa oli jo parikymmentä vuotta sitten suurimmaksi osaksi ristikkäiskauppaa ja sen osuus on kasvanut enää vähän. Samantapainen tilanne on ollut Englannin EY-kaupassa. Muissa uusissa EY-maissa ristikkäiskaupan osuus niiden EY-kaupassa oli ennen liittymistä vähäisempää, joskin se on Kreikkaa lukuun ottamatta nopeasti kasvanut. EFTA-maista Sveitsi, Itävalta ja Ruotsi muistuttavat EY-kaupan rakenteeltaan jo varsinaisia EY:n ydinmaita.

Suomen, Norjan ja Islannin kauppa EY-maiden kanssa heijastaa ehkä selvimmin perinteisen suhteellisen edun periaatteita ja on pääosin toimialojen välistä kauppa, jossa kansallisten luonnonvarojen merkitys korostuu. Puunjalosteiden suuri nettovienti Suomesta EY-maihin, öljyn ja kaasun vienti Norjasta ja kalan vienti Islannista jättävät vähän tilaa ristikkäiskaupalle.

Pohjoismaidenkin EY-kaupassa on kuitenkin ristikkäiskaupan osuus vuodesta 1970 lähtien lisääntynyt. Lundbergin (1992) selvityksen mukaan Suomen ja ydin-EY:n välisestä kaupasta vain parikymmentä prosenttia oli ristikkäiskauppaa vuonna 1970. Norjassa osuus oli kolmannes ja Ruotsissa vajaa puolet. Koko kaupan kasvu Pohjoismaiden ja ydin-EY:n välillä jaksolla 1970 - 1985 perustui ristikkäiskaupan laajenemiseen. Vähäisintä tämä oli Norjassa, jossa ristikkäiskaupan osuus säilyi ennallaan.

Suomen ja Ruotsin keskinäisessä kaupassa ristikkäiskaupan osuus on huomattavasti suurempi kuin Suomen muussa ulkomaankaupassa. Lähes

neljä viidesosaa Suomen ja Ruotsin välisestä kaupasta käydään saman toimialan tuotteilla (Kajaste, 1990). Muiden maiden kanssa käydyssä kaupassa ristikkäiskaupan osuus jää korkeimmillaan alle puoleen kokonaiskaupasta. Ristikkäiskaupan osuus on kuitenkin Suomenkin ulkomaankaupassa lisääntynyt parissakymmenessä vuodessa alle kolmanneksesta yli puoleen (Parjanne, 1992).

Maa	1970	1988 -1990
Alkuperäiset EY-maat		
Ranska	75	82
Hollanti	66	77
Belgia	68	76
Saksa	71	75
Italia	62	63
Uudet EY-maat		
Englanti	72	77
Espanja	35	73
Tanska	41	63
Irlanti	36	59
Portugali	23	42
Kreikka	22	29
EFTA-maat		
Sveitsi		77
Ruotsi		70
Itävalta		68
Suomi		39
Norja		36
Islanti		4

Taulukko 6.2. Ristikkäiskaupan osuus EY-maiden keskinäisessä kaupassa vuosina 1970 ja 1988 - 1990 sekä EFTA-maiden EY-kaupassa vuosina 1988 - 1990, %

Lähteet: Vuosi 1970: Kajaste, 1993a; vuodet 1988 - 1990: CEPR, 1992.

Eri lähteissä esiintyviä ristikkäiskauppaosuuksia on verrattava varoen, koska hyödykkeiden ryhmittelytarkkuus vaikuttaa oleellisesti tuloksiin. CEPR:n ja Kajasteen ryhmittelyt ovat vertailukelpoisia.

EY:ön liittymistä seurannut ristikkäiskaupan osuuden kasvu uusissa EY-maissa heijastelee myös viennin hyödykerakenteen muuttumista. Selvästi tämä näkyy Irlannissa sekä Espanjassa ja Portugalissa. Tanskassa muutos on ollut vähäisempi. Tuotantorakenteen muutosta on yleensä vauhdittanut ulkomainen pääoma. Irlanti 1970-luvulla ja 1980-luvun alussa sekä Espanja ja Portugali 1980-luvun lopulla ovat olleet suosittuja suorien sijoitusten kohdemaita. Sen sijaan Tanskaan on sijoituksia tehty vähän.

Tanskassa elintarvikesektori on säilynyt keskeisenä vientialana. Osittain tämä selittyy sillä, että Tanskan maatalous sai EY-jäsenyyden myötä suuremmat markkinat ja on hyötynyt EY:n maatalousrahastoista. Tanska oli ainoa "vauras" EY-maa, jonka maksut EY:lle olivat vuonna 1992 pienemmät kuin EY:ltä saadut tuet (Työministeriö, 1993). Vaikka myös Irlanti on hyötynyt samalla tavalla näistä tukitoimista, on Irlannin viennin rakenne muuttunut voimakkaasti. Vastaavasti myös Portugalin ja Espanjan kehityksessä on ollut

rakenne-eroja. Espanjassa on raaka-aineperusteisen viennin osuus supistunut ennen kaikkea kulkuneuvo- ja sähköteknisen teollisuuden viennin kasvaessa nopeasti. Portugalissa vientiosuuttaan on nostanut myös vaatetus-teollisuus.

	1975 - 1985	1986 - 1989
Irlanti	1,6	0,2
Tanska	0,2	0,4
Espanja	0,9	1,7
Portugali	0,7	2,0

Taulukko 6.3. Ulkomaiset suorat sijoitukset osuutena kansantuotteesta eräissä uusissa EY-maissa vuosina 1975 - 1985 ja 1986 - 1989, %

Lähde: OECD, 1992d.

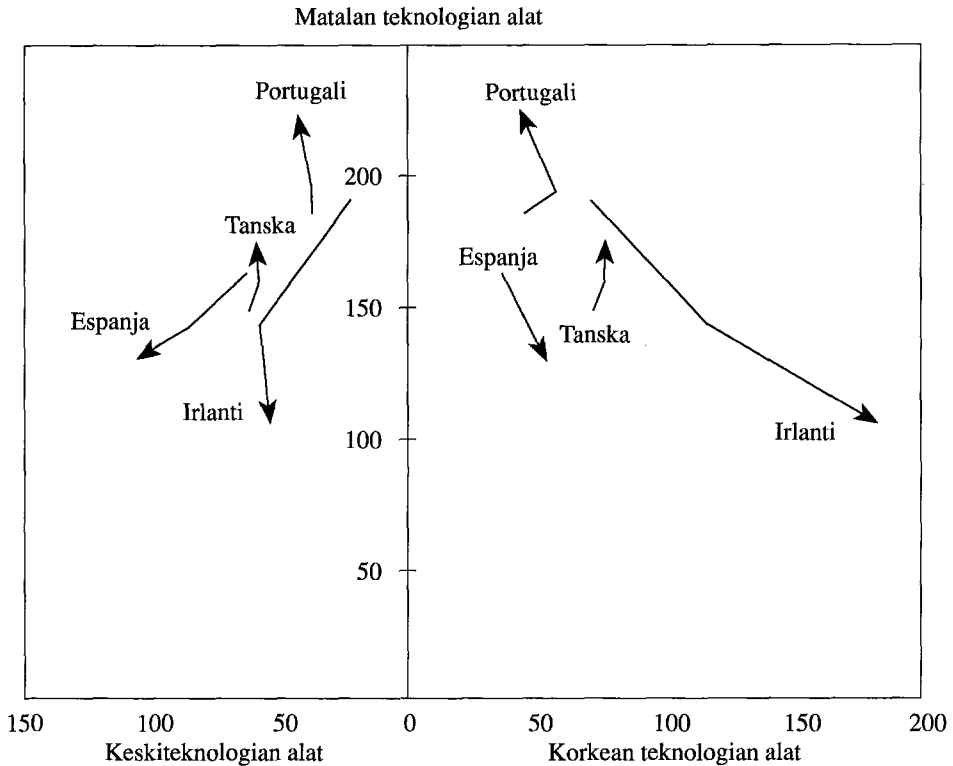
OECD:n suorittamat vertailut viennin teknologiasisällön tai tuotannontekijä-perustan mukaisilla ryhmittelyillä osoittavat, että Irlannin viennin rakenne on vuosien 1970 ja 1990 välillä muuttunut nopeasti alhaisen teknologian tuotteista korkean teknologian tuotteisiin (Kuvio 6.8). Tanskan viennin rakenne on teknologiasisällön suhteen muuttunut vain vähän ja erikoistuminen alhaisen teknologian tuotteiden vientiin on lisääntynyt (OECD, 1992d). Samanlainen johtopäätös voidaan tehdä viennin rakennemuutoksesta tuotannontekijävaltaisuuden mukaan ryhmiteltynä (ks. liitetaulukko 1). Tanska on edelleen erikoistunut raaka-aine- ja työvaltaisten tuotteiden vientiin. Tämänkaltaiset karkeat ryhmittelyt voivat olla vain suuntaa antavia, koska toimialojen sisäinen rakenne ja teknologian taso voi eri maissa poiketa huomattavastikin toisistaan.

Hyödykeryhmä	Osuus tavaraviennistä, %							
	Irlanti		Tanska		Espanja		Portugali	
	E	J	E	J	E	J	E	J
Elintarvikkeet ym.	49	23	37	27	16	16	12	7
Kemikaalit	4	16	7	9	7	8	6	5
Teollisuustuotteet raaka-aineista	14	8	10	12	31	20	32	23
Koneet, kuljetusvä- lineet, sähkölaitteet	7	31	27	27	26	39	13	20
Muut teollisuustuot- teet (mm. vaatteet)	11	14	10	15	10	9	20	33
Muut tuotteet	15	8	9	10	10	8	17	12

Ennen EY-jäsenyyttä (E) tarkoittaa Irlannissa ja Tanskassa vuotta 1970, Espanjassa ja Portugalissa vuotta 1980. EY-jäsenyyden jälkeen (J) tarkoittaa kaikissa maissa vuotta 1990.

Taulukko 6.4. Tavaraviennin rakenne Irlannissa, Tanskassa, Espanjassa ja Portugalissa ennen ja jälkeen EY-jäsenyyden

Lähde: OECD/FTC.



Toimialojen ryhmittelystä ks. luku 7.1.

Kuio 6.8. Irlannin, Tanskan, Espanjan ja Portugalin viennin teknologiasisältö vuosina 1970, 1980 ja 1990. Ind (OECD-maiden keskiarvo) = 100

Lähde: OECD, 1992d.

Irlannissa on tapahtunut nopea siirtymä raaka-aine- ja työvaltaisten tuotteiden viennistä tietovaltaisten tuotteiden suuntaan. Se on nykyisin merkittävä tietokoneiden ja lääkeaineiden viejä. Espanjan ja Portugalin viennin rakenteen muutos vuosien 1980 ja 1990 välillä ei ole yhtä selkeä. Vaikka molemmissa maissa viennin hyödykerakenne on selvästi muuttunut, ovat molemmat erikoistuneet edelleen matalan teknologian tuotteiden vientiin. Tämä piirre on Portugalissa jopa korostunut. Se on myös lisääntyvästi erikoistunut työvaltaiseen vientiin (vaatteet). Sen sijaan Espanjan viennissä on keskiteknologian tuotteiden osuus kohonnut. Tämä heijastuu myös erikoistumisena tuotantoon, missä on merkittäviä mittakaavaetuja, kuten autoteollisuus.

Uusien EY-maiden kokemukset osoittavat, ettei integraation vaikutus tuotannon ja viennin rakenteen kehitykseen ole kaikissa maissa samanlainen. Vaikka se on yleensä nopeuttanut toimialojen sisäisen kaupan kasvua ja tuotannon monipuolistumista, voi integraation syveneminen myös johtaa luonnonvarapohjasta tai muista tuotannontekijäoloista johtuvan erikoistumisen voimistumiseen. Ulkomaisten investointien merkitys tuotantorakenteen

muutoksessa on Irlannissa, Espanjassa ja Portugalissa ollut huomattava. Tämä ei kuitenkaan välttämättä johdu vain maiden integraatioratkaisuista, vaan myös niiden EY:n mittapuun mukaan alhaisesta kustannustasosta.

Onko Suomen talous häiriöaltis?

Tuotannon ja ulkomaankaupan rakenteen merkitys talouden tasapainoiselle kehitykselle tulee entistä tärkeämmäksi oloissa, joissa valuuttakurssimuutoksilla ei voida sopeutua ulkoisiin häiriöihin. Viimeaikaisessa suomalaisessa keskustelussa on korostettu yhtäältä viennin toimialarakenteeseen liittyviä uhkia kiinteän valuuttakurssin oloissa ja toisaalta tuotantorakenteen herkkyyttä kilpailuolosuhteissa tapahtuville muutoksille.

Suomen viennin koostuessa keskimääräistä enemmän joustavahintaisiksi tuotteiksi katsottujen puunjalosteiden ja metallien viennistä Suomen talouden on pelätty kohtaavan myös muista maista poikkeavia häiriöitä. Sopeutuminen näihin vaikeutuu valuuttakurssien ollessa kiinteät, elleivät kanto-hinnat, palkat ja muut kustannukset vastaavasti joustavat.

Ulkomaankaupan kautta tulevat tai muut häiriöt eivät eräiden selvitysten mukaan (Kajaste, 1993b; Tarkka-Åkerholm, 1991) ole Suomessa etenkin 1980-luvulla olleet selvästi suurempia tai eriaikaisia kuin useissa muissa EY- tai EFTA-maissa. Tässä suhteessa Saksa, Benelux-maat, Ranska, Tanska sekä Sveitsi, Ruotsi ja Itävalta muodostavat melko yhtenäisen alueen, muiden maiden talouksien vaihteluiden ollessa voimakkaampia ja/tai eriaikaisia. Tämänkaltaisen johtopäätös on suhteellisen selvä, jos häiriöitä verrataan EY:n ydinmaahan Saksaan (Bayoumi-Eichengreen, 1992).

Suomen suhdannevaihtelut heikkenivät 1980-luvulla (Kajaste, 1993b). Tähän lienee ainakin osittaisena selityksenä ollut sekä metsäteollisuuden sisäinen rakennemuutos että Suomen ja Neuvostoliiton välisen kaupan luonne. Metsäteollisuuden viennissä on sahatavaran ja sellun osuus nopeasti alentunut ja pitkälle jalostettujen paino- ja kirjoituspapereiden osuus vastavasti kasvanut. Viimeksi mainittujen tuotteiden vientihintojen ja kysynnän heilahtelut ovat olleet vähäisempiä. Neuvostoliiton kauppa on usein tasapainottanut länsikaupan vaihteluita. Sen tasapainottava vaikutus on ollut erityisen merkityksellinen öljyn hintashokkien yhteydessä.

Eri osoittimilla saadaan hiukan erilainen kuva Suomen suhdannevaihteluiden laajuudesta ja niiden ajoittumisesta suhteessa muihin maihin. Esimerkiksi viennin määrän, inflaation tai vaihtosuhteen heilahtelut ovat olleet Suomessa korkeintaan keskimääräisiä ja ajoittuneet suunnilleen samoin kuin muissa ETA-maissa. Sen sijaan investointien ja kokonaistuotannon määrän vaihtelu on ollut suurempaa. Vaikka Suomen talouden heilahtelut ja niiden erot Länsi-Euroopan vastaaviin ovat pienentyneet 1980-luvulla edelliseen vuosikymmeneen verrattuna, samanlainen kehitys on tapahtunut useissa muissakin maissa. Liitetaulukoissa 2 ja 3 on esitetty EY- ja ETA-maiden eräiden makrosuureiden vuotuiset vaihtelut ja niiden poikkeamat Länsi-Euroopan vaihteluista 1970- ja 1980-luvulla.

Kuviossa 6.9 on esitetty EY- ja EFTA-maiden (Luxemburg pl.) häiriöalttius ajanjaksoilla 1970 - 1980 ja 1981 - 1991 kuvattuna kansantuotteen ja

investointien vuotuisten muutosten keskimääräisellä poikkeamalla OECD-Euroopan vastaavista muutoksista.

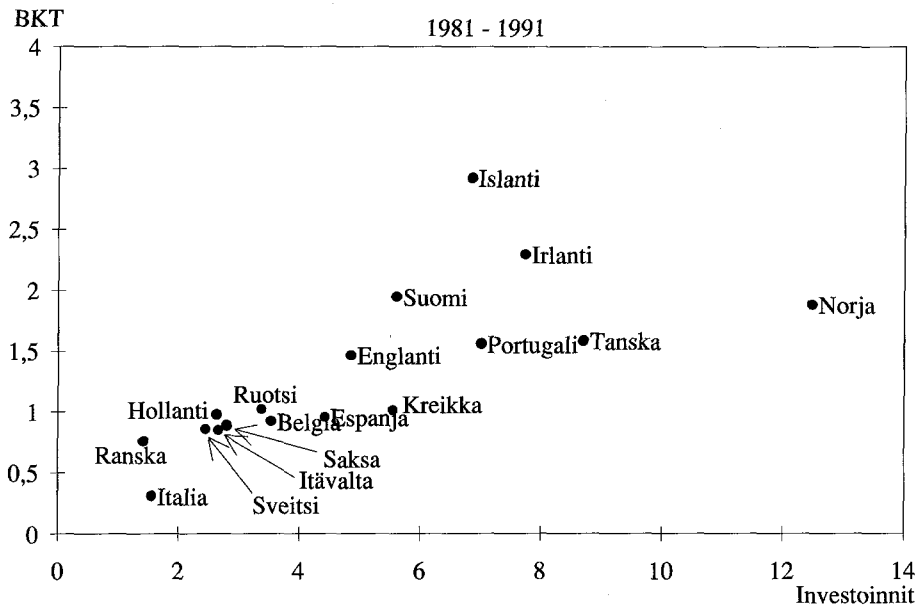
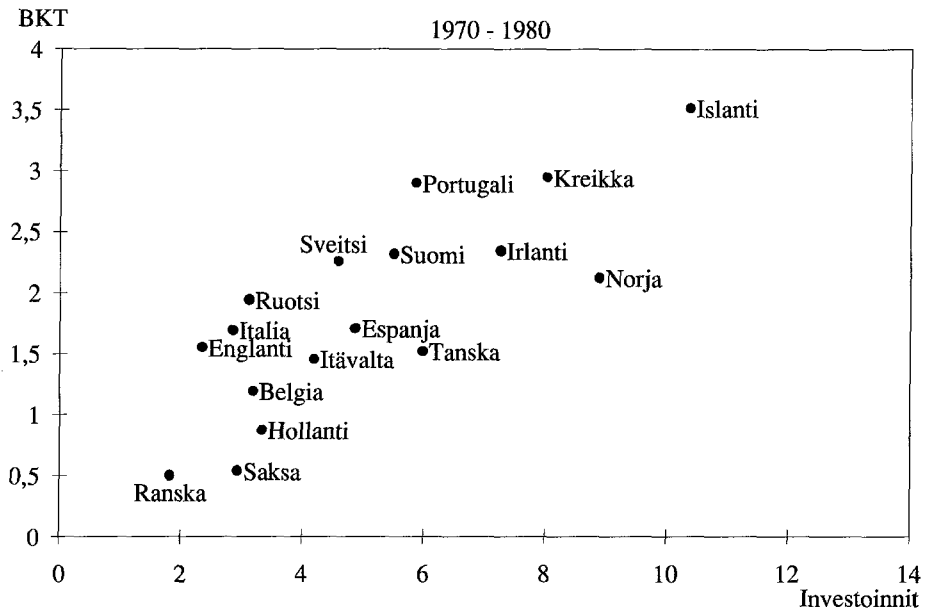
Kuvio antaa kutakuinkin samanlaisen tuloksen kuin muut Euroopan "yhtenäisyyttä" käsitelleet selvitykset. Ydin-EY eräillä EFTA-mailla täydennettynä muodostaa maaryhmän, jossa talouden vaihtelut näillä mittareilla mitaten ovat olleet samanlaisia kuin keskimäärin Länsi-Euroopassa. Poikkeuksina ovat Tanska, joka yleensä sijoitetaan ytimeen, mutta missä investointien vaihtelut olivat 1980-luvulla suuria ja osin eriaikaisia kuin muissa Länsi-Euroopan maissa, ja Italia, joka suurten hintavaihteluiden vuoksi sijoittuu muissa selvityksissä kauemmaksi ytimestä. Islanti, Irlanti ja Norja erottuvat muista suurempien heilahtelujen maiksi. Suomi sijoittuu väliryhmään.

Suomen talouden kehitys oli 1980-luvulla poikkeuksellisen tasaista vuosikymmenen lopun investointiboomia lukuun ottamatta. Sen taustalla taas olivat lähinnä kotimaiset rahamarkkinoiden vapauttamiseen liittyvät tekijät. Kuva muuttuu, jos mukaan otetaan viime vuodet, jolloin Suomen talouden kehitys on selvästi poikennut muun Euroopan kehityksestä. Osasyynä tähän oli Neuvostoliiton hajoaminen, jonka vaikutus Suomen talouteen oli poikkeuksellisen suuri.

Erään näkökulman kansallisten tuotantorakenteiden haavoittuvuuden arvioimiseen tarjoavat EY- ja EFTA-maissa tehdyt selvitykset herkkien toimialojen (yhteismarkkinoiden syntyessä suurimpia muutospaineita kohtaavat toimialat) osuudesta ja suorituskyvystä eri maissa. EY:ssä tehdyssä selvityksessä 40 teollisuuden toimialan arvioitiin kokevan sisämarkkinoiden syntymisen seurauksena suuria muutoksia kilpailuympäristössä. Nämä määriteltiin herkiksi aloiksi. Määrittely perustui lähinnä kaupanesteiden merkitykseen, EY-maiden välisen kaupan laajuuteen ja maiden välisiin hintaeroihin. Herkkien toimialojen ulkopuolelle jäävät tällöin lähinnä kansallisille markkinoille suuntautuvat alat ja alat, joilla kauppa on jo vapaata eikä merkittäviä kaupan esteitä esiinny. Tämän perusluokittelun pohjalta on eri maissa tehty kansallisia ryhmittelyjä, joissa herkiksi määritellyt toimialat poikkeavat hiukan toisistaan. EFTA-maissa tehdyt luokittelut ilmeisesti aliarvioivat herkkien toimialojen osuuden, koska niissä ei ole ollut käytettävissä hintojen maittaista vaihtelua koskevaa tietoa (EFTA, 1992).

Suomessa herkkien toimialojen osuus teollisuuden työllisyydestä on Islannin ja Norjan ohella alhaisin, noin kolmannes. Muissa EY- ja EFTA-maissa osuudet vaihtelevat 40 ja 50 prosentin välillä, lukuun ottamatta Saksaa, Kreikkaa ja Portugalia, joissa herkkien alojen osuus teollisuuden työllisyydestä on 60 - 70 prosenttia.

Herkkyysanalyysit perustuvat vuosien 1985 - 1987 tilanteeseen, joka on monilta osin muuttunut etenkin Suomen osalta. Tulosten perusteella voidaan kuitenkin tehdä joitakin suuntavia johtopäätöksiä. Herkkien toimialojen pieni osuus Suomen teollisuudessa selittyy osin metsäteollisuuden jäämisellä näiden toimialojen ulkopuolelle. Tämä ei merkitse sitä, että metsäteollisuuden toimintaedellytykset arvioitaisiin yhteismarkkinoilla hyviksi, vaan sitä, että metsäteollisuustuotteiden kaupan esteet ovat vähäisiä ja saman tuotteen hinnat eri maiden markkinoilla vaihtelevat vähän.



Kuvio 6.9. EY- ja EFTA-maiden häiriöallittuus vuosina 1970 - 1980 ja 1981 - 1991. Bruttokansantuotteen ja investointien vuosimuutosten keskimääräinen poikkeama Länsi-Euroopan vastaavista, prosenttiyksikköä

Herkkyysanalyysissä on myös arvioitu talouksien suorituskykyä ja sen muuttumista herkillä toimialoilla. Staattinen suorituskyky on arvioitu vuosien 1985 - 1987 tilanteen perusteella ja dynaaminen suorituskyky 1980-luvun alkupuolen muutosten perusteella (Taulukko 6.5).

Maa	Suorituskykyindikaattori	
	Staattinen	Dynaaminen
Saksa	139	108
Italia	105	-22
Belgia	76	51
Ruotsi	58	72
Tanska	52	92
Hollanti	49	-139
Kreikka	29	-142
Portugali	8	-220
Espanja	-9	-212
Itävalta	-12	-5
Englanti	-47	-8
Suomi	-65	-16
Norja	-152	-75

Taulukko 6.5. Ns. herkkien toimialojen suorituskyky ja sen muuttuminen 1980-luvulla eräissä EY- ja EFTA-maissa¹

¹ Herkkien toimialojen staattisen suorituskyvyn arviointi perustuu neljään indikaattoriin. Kansallinen toimiala on suorituskykyinen, jos i) se on nettoviejä EY-maihin, ii) nettoviejä muihin maihin, iii) toimialan osuus maan EY-viennistä on suurempi kuin toimialan osuus EY-maiden keskinäisessä kaupassa tai iv) toimialan osuus maan teollisuustuotannosta on suurempi kuin EY-maissa keskimäärin. Kukin indikaattori saa kullakin toimialalla arvot +1, 0 tai -1. Kunkin toimialan suorituskykyindeksi voi siten vaihdella välillä +4 ja -4. Dynaamisen suorituskyvyn arviointi perustuu kolmen ensimmäisen indikaattorin muutokseen 1980-luvun alkupuolella. Muutos saa arvot +1,0 tai -1 ja kunkin toimialan indeksi voi vaihdella välillä +3 ja -3. Taulukossa esitetty herkkien toimialojen suorituskyvyn summaindikaattori on saatu painottamalla toimialojen suorituskyvyt niiden työllisyysosuuksilla herkkien toimialojen kokonaistyöllisyydestä. Herkät toimialat ovat kaikissa maissa samat, jotka EY:ssä on määriteltä integraatioherkiksi.

Lähteet: Buigues ym., 1990; EFTA, 1992.

Staattinen ja dynaaminen tarkastelu antavat erilaisen kuvan EY- ja EFTA-maiden rakennemuutospaineista sisämarkkinoiden syntyessä. Useissa maissa, joiden staattinen suorituskyky on arvioitu hyväksi, sen heikkeneminen osoittaa suuria rakennemuutospaineita. Ne kohdistuvat ennen kaikkea Etelä-Euroopan maihin, jotka ovat menettäneet perinteistä matalaan palkkatasoon perustuvaa suhteellista etuaan (Kajaste, 1991).

Suomen ja Norjan asema molemmilla suorituskykyulottuvuuksilla on varsin heikko. Kummassakin maassa herkkien toimialojen osuus on kuitenkin pieni, koska niiden päävientialat jäivät tarkastelun ulkopuolelle. Suomen osalta analyysin tuloksia voidaan tulkita siten, että kun metsäteollisuuden osuus Suomen nettoviennistä varsinkin EY-maihin on suuri, muut toimialat ovat nettotuojia. Tällöin erikoistuminen muiden toimialojen vientiin tai tuotantoon jää vähäisemmäksi, ja tähän erikoistumiseen perustuvat suorituskykyindikaattorit antavat Suomelle varsin huonot lähtökohdat. Useilla herkillä toimialoilla nettotuonti EY:stä supistui 1980-luvulla, vaikka ne edelleen ovat Suomessa selvästi "aliedustettuina" EY-maiden keskiarvoon verrattuna. Metsäteollisuuden hallitessa edelleen Suomen EY-vientiä sen kehityksellä on siten huomattava vaikutus Suomen talouden näkyisiin.

	Vienti	Tuonti	Vientiylijäämä
Metsäteollisuus	25 317	1 020	24 297
- Paperimassa	2 214	67	2 147
- Paperi ja paperituotteet	18 310	655	17 655
- Muut metsäteollisuustuotteet	4 793	298	4 495
Metallit	4 547	1 626	2 921
Koneet, laitteet ja kuljetus- välineet	9 100	15 016	-5 916
Muut tavarat	8 603	22 562	-19 949
Yhteensä	47 567	40 224	7 343

Taulukko 6.6. Suomen ja EY-maiden välinen tavarakauppa vuonna 1991, mmk

Miten integraatoratkaisut vaikuttavat Suomen tuotannon ja ulkomaankaupan rakenteeseen? Koska Suomen suuntautuminen Länsi-Euroopan markkinoille on jo hyvin voimakas, ulkomaankaupan aluerakenteen muutokset ovat todennäköisesti vähäisiä. Sen sijaan ei ole selvää, nopeuttaako integraatio jo aikaisemmin havaittavissa ollutta ristikkäiskaupan osuuden kasvua ja monipuolistuuko viennin rakenne vai korostuuko Suomen kohdalla suhteellisen edun mukainen erikoistuminen luonnonvarapohjaiseen vientiin.

Viennin rakenteen monipuolistuminen tapahtuisi nopeimmin, jos Suomeen suuntautuu ulkomaisia investointeja esimerkiksi Venäjän markkinoiden houkuttelemina. Suomen markkinoiden pienuus ja syrjäinen sijainti eivät sinänsä ole kovin vetovoimaisia. Muut tekijät voivat tosin kompensoida näitä. Tuotantorakenteen kehitysnäkymiä tarkastellaan lähemmin luvussa 7.

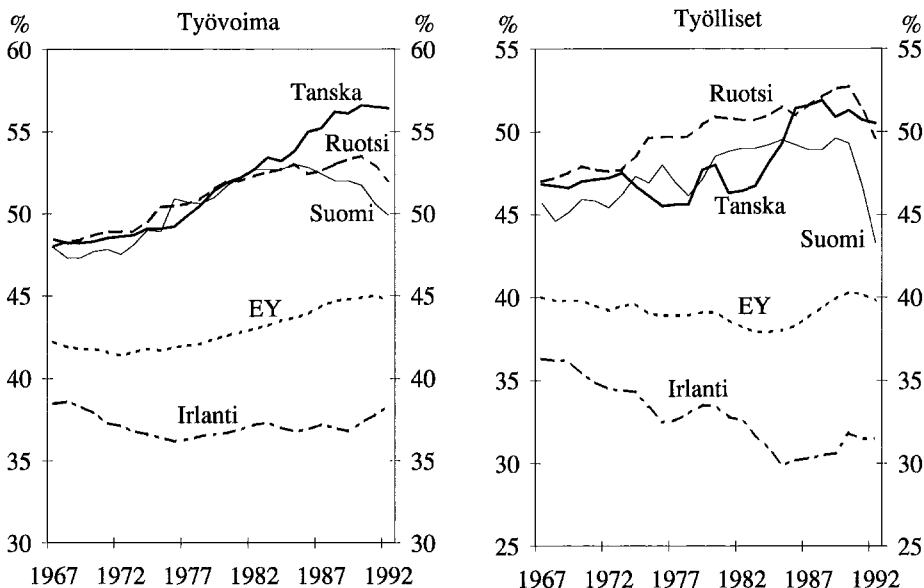
6.2 Työmarkkinat

Korkea työttömyys johtaa työmarkkinoilta syrjäytymiseen

Suomessa on muiden Pohjoismaiden tavoin työvoiman osuus väestöstä kansainvälisesti korkea. Yli puolet väestöstä on viime vuosina kuulunut työvoimaan. EY-maissa tämä osuus on noin 45 prosenttia, mutta vaihtelee Tanskan yli 56 prosentista Irlannin 38 prosenttiin. Tärkein syy suuriin eroihin on naisten erilainen työhönosallistuminen. Pohjoismaissa tämä on perinteisesti ollut korkeampi kuin Keski- ja Etelä-Euroopan maissa. Suomessa 35 - 50-vuotiaiden osuus väestöstä on tällä hetkellä lisäksi poikkeuksellisen suuri. Heidän työhönosallistumistaan eivät rajoita koulutus tai lasten hoito kuten heitä nuoremmilla, eikä toisaalta työkyvyttömyys vielä ole yhtä yleistä kuin vanhemmilla ikäluokilla.

Työllisten väestöosuudella mitattu työllisyysaste vaihtelee Euroopan maiden välillä vielä enemmän, koska työttömyys on usein korkea maissa, joissa on alhainen työhönosallistuminen. Irlannissa työllisyysaste on 32 prosenttia, Ruotsissa ja Tanskassa noin 50 prosenttia, vaikka se on molemmissa maissa alentunut viime vuosina. Suomessa työllisten osuus väestöstä oli vuosikymmenen vaihteessa vielä lähes puolet, mutta vuonna 1992 se putosi 43 prosenttiin eli lähelle EY:n keskimääräistä tasoa, joka on noin 40 prosenttia.

Myös useissa muissa Euroopan maissa on työttömyys lisääntynyt ja työllisyysaste alenemassa.

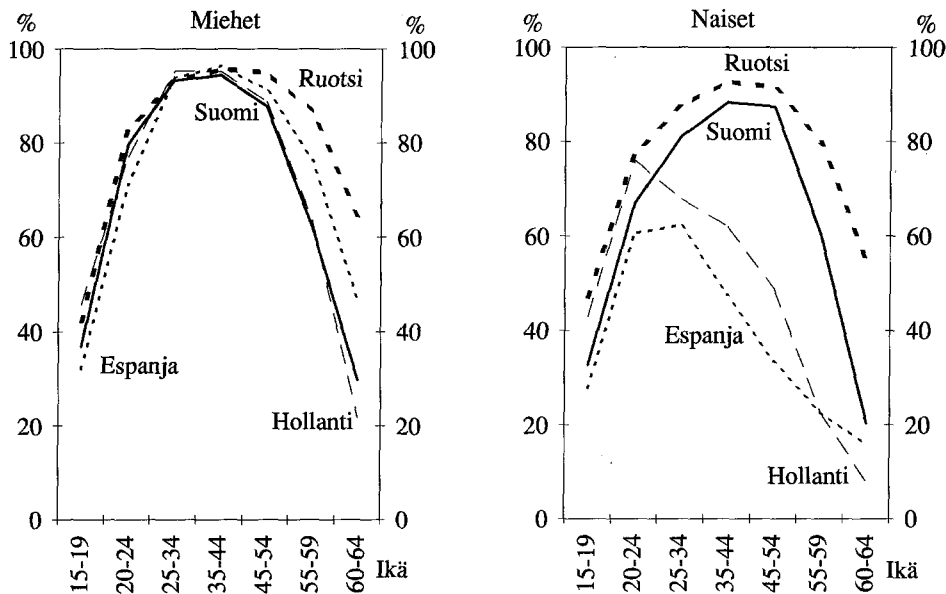


Kuvio 6.10. Työvoiman ja työllisten osuus väestöstä Suomessa, Ruotsissa, Irlannissa ja Tanskassa sekä keskimäärin EY-maissa vuosina 1967 - 1992, %

Lähteet: OECD/EO; OECD/LF.

Suomessa miesten työvoimaosuudet ovat 55-vuotiaiksi saakka kutakuinkin samalla tasolla kuin muissa Pohjoismaissa tai EY-maissa. Tätä vanhemmilla ne laskevat Suomessa jyrkästi ja esimerkiksi 60 - 64-vuotiaiden työhönsallistumisaste on Suomessa alle puolet muiden Pohjoismaiden vastaavasta. Suomen ohella vanhempien miesten työhönsallistuminen on Euroopan maista vähäistä myös Hollannissa ja Ranskassa. Suomessa 55 - 59-vuotiaiden miesten eläkkeelle siirtyminen on poikkeuksellisen yleistä. Sen sijaan 60 - 64-vuotiaista on useissa muissakin maissa eläkkeensaajia saman verran kuin Suomessa, vaikka työhönsallistumisasteet voivat olla korkeampia (Jokelainen, 1991).

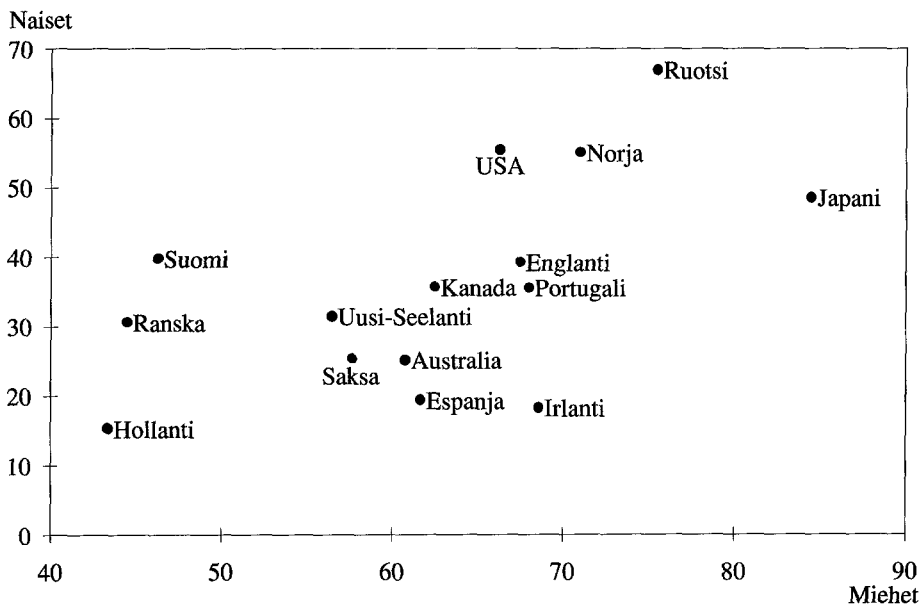
Naisten työvoimaosuudet ovat Suomessa kaikissa ikäryhmissä korkeampia kuin keskimäärin Euroopan maissa, mutta etenkin nuorilla ja vanhemmilla matalampia kuin muissa Pohjoismaissa. Viimeksi mainittu ero aiheutuu osittain Suomen vähäisistä osa-aikatyömarkkinoista, jotka muissa Pohjoismaissa tarjoavat opiskelijoille, pienten lasten vanhemmille ja ikääntyneille joustavat mahdollisuudet osallistua työelämään. Keski- ja Etelä-Euroopan maissa, kuten Espanjassa ja Hollannissa naisten työhönsallistuminen on vähäistä. Myös näissä maissa on nuorten naisten koulutusaste kohoamassa ja heidän työhönsallistumisensa jo yleistä, mikä ennakoinee naisten työhönsallistumisen nopeaa nousua jatkossa.



Kuio 6.11. Työvoimaosuudet iän ja sukupuolen mukaan vuonna 1991, %

Lähde: OECD/LF.

Työvoiman osuus väestöstä tai työikäisestä väestöstä on käytetyin työvoiman tarjontaindikaattori kansainvälisissä vertailuissa. Se kertoo kuitenkin vain osatotuuden työpanoksen tarjonnasta, koska vuotuiset työajat kokoi-



Kuio 6.12. 55 - 65-vuotiaiden naisten ja miesten työhönosallistumisaste vuonna 1991, %

Lähde: OECD/LF.

katyössä ja osa-aikatyön laajuus vaihtelevat huomattavasti eri maiden välillä. Esimerkiksi Suomessa alle 10 prosenttia työvoimasta on osa-aikatyössä. Muissa Pohjoismaissa tämä osuus on noin neljännes ja Hollannissa kolmannes. Suomen ohella osa-aikatyö on vähäistä Välimeren maissa ja Itävallassa. Myös lakien ja sopimusten mukainen vuotuinen normaali työaika vaihtelee eri maissa. Suomessa se on Saksan, Tanskan ja Itävallan jälkeen OECD-maiden lyhin. Vuosityöaika voi kussakin maassa kuitenkin vaihdella toimialoittain tai ammattiteittain. Lisäksi tehty työaika voi esimerkiksi poissaolojen sekä yli- ja sivutöiden takia poiketa huomattavastikin normaalista työajasta. Yksiselitteistä vertailua työajoista on siten kansainvälisten tilastojen perusteella mahdoton tehdä.

Taulukkoon 6.7 on koottu eräitä talouksien työntensiteettiä kuvaavia tietoja. Työvoiman osuus työikäisistä on yleisin työvoiman tarjontaa kuvaava mittari. Työllisten osuus väestöstä kuvaa huoltorasitusta, jonka mukaiseen järjestykseen maat on asetettu. Normaalityöaika ja osa-aikatyöllisten osuudet kuvaavat työllisten suhteellista työntensiteettiä.

Maa	Työvoiman osuus työikäisistä, %	Työllisten osuus väestöstä, %	Normaali vuosityöaika, t	Osa-aikatyötä tekevien osuus työllisistä, %
Ruotsi	83,2	52,7	1800	23,2
Sveitsi	76,7	52,4	1873	..
Tanska	84,1	51,3	1687	23,7
Japani	74,1	50,6	2143	17,6
Suomi	76,8	49,3	1716	7,9
Norja	78,0	47,0	1725	26,2
Yhdysvallat	76,9	46,9	1904	16,9
Englanti	75,8	46,3	1769	21,8
Portugali	73,1	45,4	1925	5,9
Itävalta	67,7	44,2	1714	8,8
Saksa (1989)	68,8	44,2	1648	13,3
Hollanti	66,5	41,9	1732	33,2
Ranska	65,9	38,5	1755	12,0
Belgia	62,6	37,4	1748	10,2
Italia	61,1	37,1	1776	5,7
Kreikka	59,5	36,6	1840	5,5
Espanja	58,8	32,3	1800	4,8
Irlanti	60,8	31,8	1810	8,1

Taulukko 6.7. Työntensiteetin kuvaajia vuonna 1990

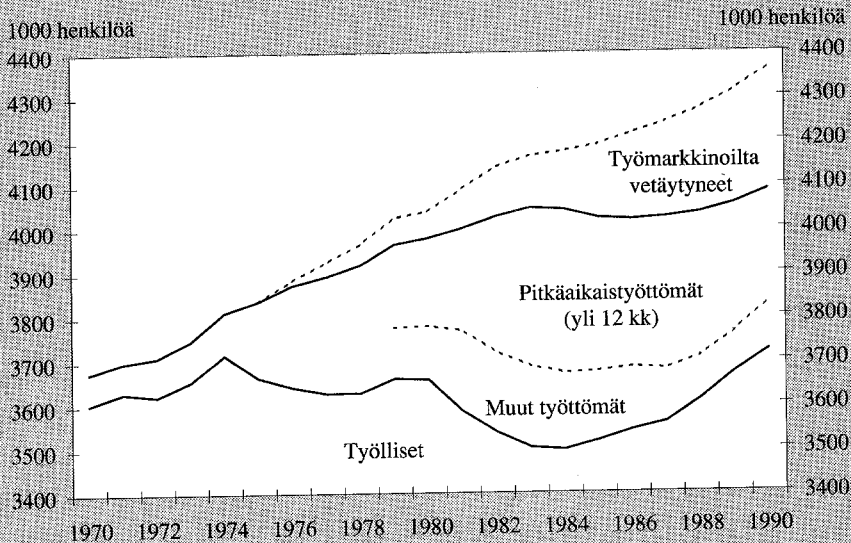
Lähteet: Neifer - Dichman, 1991; OECD, 1991a; OECD/LF.

Suomen työikäisen väestön määrän kasvu jää vähäiseksi ja väestö vanhenee, mikä alentaa työhönosallistumista. Ainoa merkittävä työvoiman tarjonnan kasvua ylläpitävä tekijä olisi ikääntyneiden työvoimaosuuksien kohoaminen. Yli 55-vuotiaiden naisten työhönosallistuminen on samalla tasolla kuin keskimäärin OECD-maissa, joskin selvästi pienempi kuin muissa Pohjoismaissa. Sen sijaan samanikäisten miesten työhönosallistuminen on Suomessa kansainvälisesti vähäistä. Jos heidän työhönosallistumisensa kohoaisi

Pitkäaikaistyöttömyys Belgiassa

Belgiassa työttömyys lisääntyi voimakkaasti 1970-luvun puolivälistä seuraavan vuosikymmenen puoliväliin. Vuonna 1975 työttömyysaste oli 4,5 prosenttia ja pitkäaikaistyöttömiä (yli vuoden työttömyys) oli runsas kolmannes kaikista työttömistä (OECD, 1988). Osuus on sen jälkeen kasvanut nopeasti ja koko 1980-luvun noin kaksi kolmannesta työttömistä on ollut työtä vailla vähintään vuoden. Vaikka työllisten määrä on kasvanut vuodesta 1984 lähtien, on työvoiman tarjonta kasvanut vasta parin viime vuoden aikana, jolloin myös pitkäaikaistyöttömien määrä on alkanut vähentyä. Vuonna 1990 työttömyysturvaa saaneiden keskimääräinen työttömyysaika oli kuitenkin 47 kuukautta (OECD, 1992a).

Pitkäaikaistyöttömyyttä on yritetty lievittää monin ohjelmin. Alkuvaiheissa päähuomio oli erilaisissa tukitoimissa, joilla työttömiä pyrittiin työllistämään paitsi julkiselle sektorille myös pienyrityksiin ja erilaisiin yhteisöihin esimerkiksi hoivatyöhön. Toimenpiteet ovat 1980-luvulla kuitenkin voimistuvasti painottuneet erilaisiin toimeentulojärjestelyihin, joilla pitkäaikaistyöttömiä on ohjattu pois aktiivisesta työhausta tai kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle, tuettu osa-aikatyöhön hakeutumista (työttömyysturva säilyy osittain) tai pyritty tukemaan työssäkäynnin keskeyttämistä työpaikkojen vapauttamiseksi työttömille. Työmarkkinoilta vetäytymisen tai syrjäytymisen 1970-luvun puolivälin jälkeen on vuoteen 1990 mennessä vähentänyt työvoiman tarjontaa arviolta noin 300 000 henkilöllä eli yli 7 prosentilla. Siirtymät lyhytaikaistyöttömyydestä pitkäaikaistyöttömyyteen ja sieltä työmarkkinoiden ulkopuolelle voisivat selittää varsin pitkät viiveet tarjonnan ja pitkäaikaistyöttömyyden reaktioissa työvoiman kysynnän muutoksiin. Näin syntyneen työmarkkinoiden lukkiutumisen purkaminen on ainakin Belgian esimerkin valossa vaikeaa. Siellä onkin viime vuosina voimistunut tarve puuttua työttömyyden aikaiseen toimeentuloturvaan sen saantiehtoja kiristämällä ja turvan tasoa madaltamalla julkisten menojen kasvun hillitsemiseksi.

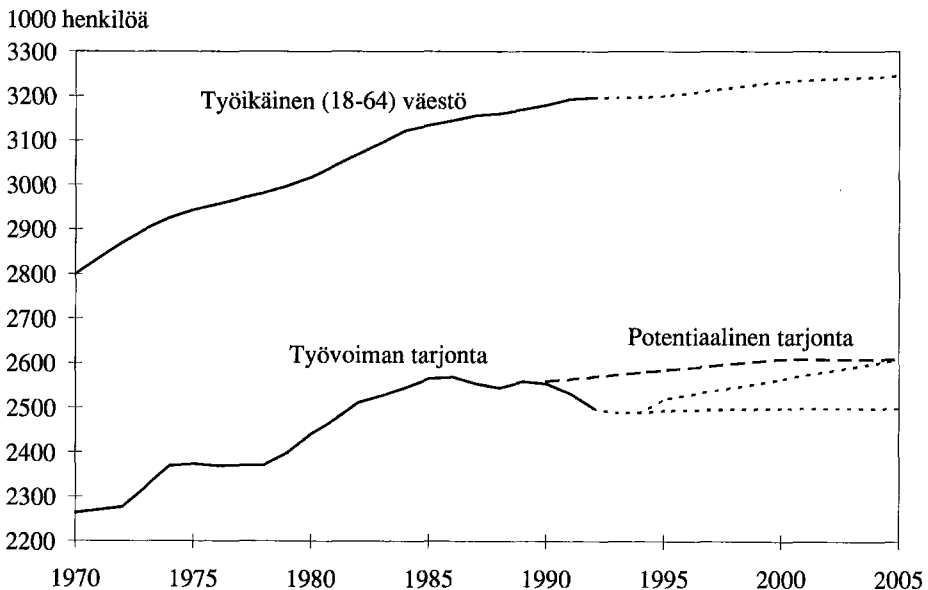


Kuvio 6.13 Belgian työmarkkinat vuosina 1970 - 1990. Siviilityövoima, 1000 henkilöä

Lähteet: OECD, 1988b, OECD, 1992a, c, OECD/LF

vuonna 2005 OECD-maiden nykyiselle tasolle, työvoiman tarjonta olisi tuolloin 65 000 henkilöä suurempi kuin siinä tapauksessa, että työhönosallistumisaste jäisi 1990-luvun alun tasolle. Kun koko työvoiman tarjonnan kasvun vuodesta 1990 vuoteen 2005 arvioidaan jäävän 60 000 henkilöön (Työministeriö, 1991), havainnollistuu ikääntyneiden työhönosallistumisen ratkaiseva vaikutus työvoiman tarjonnan kehitykseen.

Työvoiman tarjonta on 1990-luvun alussa pahan taantuman vuoksi selvästi potentiaalisen tasonsa alapuolella. Erityisesti nuorten työhönosallistuminen on työpaikkojen puutteen vuoksi jyrkästi supistunut. Tämän vuoksi tarjonnan kasvu voi lähtötason alhaisuuden takia 1990-luvulla olla selvästi nopeampaa kuin ennen lamaa tehdyissä arvioissa oletettiin. Osa pitkäaikais-työttömistä voi kuitenkin ajautua kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle. Työvoiman toteutuva tarjonta Suomessa riippunee lähivuosina poikkeuksellisen selvästi työvoiman kysynnän kehityksestä. Työikäisen (15 - 64-vuotiaan) väestön määrä kasvaa tällä vuosikymmenellä vielä muutamalla kymmenellä tuhannella henkilöllä, jonka jälkeen kasvu pysähtyy. Kun todellinen työvoiman tarjonta on lähes 100 000 henkilöä potentiaalisen tasonsa alapuolella, ei työikäisen väestön kehitys kuitenkaan kuvaa työvoiman tarjonnan kasvuvaraa. Työvoiman kysynnän elyessä kuilu potentiaalisen ja toteutuneen tarjonnan välillä supistuu. Jos työvoiman kysyntä edelleen supistuu tai jää alhaiselle tasolle kuten kaikki merkit viittaavat, osa potentiaalisesta tarjonnasta menetetään lopullisesti. Käytettävissä olevat kotimaiset työvoimavarat ovat 2000-luvun alussa vastaavasti pienemmät.



Kuvio 6.14. Työikäisen väestön määrä ja työvoiman tarjonta vuosina 1970 - 1992 sekä ennuste vuoteen 2005, 1 000 henkilöä

Lähteet: Tilastokeskus/TY, VÄ; Työministeriö, 1991.

Kuviossa 6.14 on esitetty kaksi tarjonnan kehitysvaihtoehtoa. Ylempi kuvaa tilannetta, jossa työvoiman kysynnän nopea kasvu lähivuosina kääntäisi myös tarjonnan kasvuun. Tämä merkitsisi työttömyyden säilymistä korkealla tasolla siihen asti, kunnes laman aikana patoutunut tarjonta on purkautunut. Vasta kysynnän pitempiaikainen kasvu alkaa selvästi pienentää työttömyyttä. Toinen vaihtoehto kuvaa tilannetta, jossa työvoiman kysynnän kasvu jää vaatimattomaksi. Kuilu potentiaalisen ja toteutuvan tarjonnan välillä kasvaa edelleen. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että osa ikäluokasta jatkuvasti jäisi sijoittumatta työmarkkinoille ja pysyisi koulutuksessa aiottua pitempään. Myös osa hoitovapailla olleista jäisi pysyvämmiin kotitaloustyöhön ja kasvava osa ikääntyneistä työttömistä siirtyisi työttömyyseläkkeelle. Työvoiman kehitystä tarkastellaan luvussa 7.

Suomen työmarkkinat kansainvälistyvät

Työvoiman määrälliseen tarjontaan vaikuttavat seuraavien vuosikymmenien aikana kotimaisia tekijöitä enemmän kansainväliset väestö- ja työvoimavirrat. Suomella on liki 40 vuoden kokemukset yhteispohjoismaisista työmarkkinoista, joita voidaan myös kansainvälisesti pitää ainoalaatuisina toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Esimerkiksi EY:n piirissä työvoiman vapaa liikkuvuus on ollut käytännössä huomattavasti rajoitetumpaa ja EY-maiden kansalaisten liikkuvuus EY-maiden välillä vähäistä.

Huolimatta yhteispohjoismaisista työmarkkinoista Suomen työmarkkinat ovat säilyneet kansallisina. Ulkomaalaisten osuus Suomen väestöstä ja työvoimasta on pienempi kuin muissa Länsi-Euroopan maissa. Osuus on kuitenkin parin viime vuoden aikana nopeasti kohonnut lähinnä inkeriläisten ja muiden entisen Neuvostoliiton kansalaisten Suomeen muuton sekä pakolaisten vastaanoton takia. Kun Suomen tilannetta vertaa esimerkiksi EFTA-kumppaneiden Itävallan, Ruotsin tai Sveitsin vastaavaan, tulee Suomen työmarkkinoiden sulkeutuneisuus selvästi esille. Todettakoon, ettei EFTA-sopimukseen sisälly työvoiman vapaa liikkuvuus EFTA-maiden välillä.

Maa	1980	1990
Sveitsi	14,1	16,3
Belgia	9,0 (1981)	9,1
Saksan LI	7,2	8,2
Ranska	6,8 (1982)	6,4
Ruotsi	5,1	5,6
Itävalta	3,7	5,3
Hollanti	3,7	4,6
Norja	2,0	3,4
Englanti	2,8 (1984)	3,3
Tanska	2,0	3,1
Italia	0,5	1,4
Suomi	0,3	0,5

Taulukko 6.8. Ulkomaalaisten osuus väestöstä vuosina 1980 ja 1990, %

Lähde: Sopemi, 1992.

Muutto Suomeen on vuosina 1991 - 1992 jatkunut melko vuolaana ja vuoden 1992 lopussa ulkomaalaisten väestöosuus kohosi jo lähes prosenttiin, mikä on edelleen kansainvälisesti alhainen. Ulkomaalaisten osuus voi kuitenkin 1990-luvulla kohota nopeastikin. Jos esimerkiksi vuoteen 2000 saakka ulkomaalaisten nettomaahanmuutto olisi vuosittain noin 10 000 henkilöä, kohoaisi ulkomaalaisten väestöosuus vuosituhaten vaihteessa jo noin 2,5 prosenttiin. Tämän suuruinen muuttoliike on varsin vaatimatonta, jos sitä verrataan esimerkiksi viime vuosina useisiin maihin suuntautuneeseen turvapaikan hakijoiden virtaan. Pakolaisten maahantulo ei myöskään ole riippuvainen maiden työllisyystilanteesta vaan harjoitetusta pakolaispolitiikasta.

Kun kotimaisten työvoimavarojen kasvu jää 5 000 - 10 000 henkilöön vuodessa työvoiman kysynnästä riippuen, on muuttoliikkeen vaikutus työvoiman tarjontaan suuri. Työmarkkinoiden kansainvälistyminen myös Suomessa on todennäköinen kehityssuunta. Se voi tapahtua kuitenkin erilailla riippuen siitä, onko maahanmuuton taustatekijä turvattomuus muuttajien kotimaassa, halu elintason nostamiseen vai Suomen työmarkkinoiden imu.

Itävallan, Ruotsin ja Sveitsin työmarkkinat ovat varsin kansainväliset, mutta ulkomaalaisten tausta ja asema työmarkkinoilla heijastaa kussakin maassa niiden sijainnista, talouden rakenteesta ja siirtolaisuuspolitiikasta johtuvia erikoispiirteitä.

Itävalta oli vielä 1950-luvulla maastamuuttomaa lähinnä Länsi-Saksaan ja Sveitsiin, mutta 1960-luvulla maahanmuutto alkoi kasvaa ja vuosikymmenen lopulla itävaltalaisia työskenteli ennen kaikkea naapurimaissa kutakuinkin saman verran, noin 100 000 henkilöä, kuin ulkomaalaisia Itävallassa. Itävaltaan muuttaneet tulivat lähinnä Jugoslaviasta ja Turkista. Itävallan työmarkkinoiden muutos 1960-luvulla oli todella nopea, sillä ulkomaisen työvoiman määrä yli 20-kertaistui 10 000 henkilöstä vuonna 1961 yli 220 000 henkilöön vuonna 1973, jolloin ulkomaalaisten osuus Itävallan työvoimasta kohosi jo lähes 9 prosenttiin (Sopemi, 1974).

Itävallan työmarkkinoiden kehitys kuvaa hyvin "saumakohtadassa" olevan maan tilannetta. Itävallan palkkataso oli 1950- ja 1960-luvulla selvästi alempi kuin Sveitsissä ja Saksassa, mikä houkutteli itävaltalaista ammattityövoimaa siirtymään työhön näihin maihin. Vastaavasti ammattitaidottomat työntekijät ansaitsivat Itävallassa selvästi paremmin kuin Jugoslaviassa tai Turkissa, mistä Itävaltaan lähinnä muutettiin. Vuonna 1990 sekä laillisen ulkomaalais työvoiman määrä Itävallassa, noin 220 000 henkilöä, että Saksassa ja Sveitsissä työskentelevien itävaltalaisten määrä, noin 110 000 henkilöä, on likipitään sama kuin parikymmentä vuotta sitten. Ulkomaalaisten pimeä työskentely Itävallassa on kuitenkin huomattavan laajaa (Sopemi, 1992).

Sveitsi selvisi toisesta maailmansodasta pienin vaurioin ja sen talous toipui nopeasti. Kun lisäksi maahanmuutto oli varsin vapaata, ulkomaalaisten määrä kasvoi nopeasti ja ylitti 600 000 henkilöä 1960-luvun alussa. Vuonna 1963 ulkomaalaispolitiikkaa tiukennettiin ja käyttöön otettiin kiintiöjärjestelmä, missä yrityksille määriteltiin vierastyövoiman osuutta koskevat ylärajat.

Vuonna 1970 kiintiöjärjestelmää muutettiin siten, että vuosittain määriteltiin uusien muuttajien kiintiöt kullekin alueelle (Fischer, 1992).

Maahanmuuttajat tai maassa työskentelevät jaetaan viiteen ryhmään: pysyvästi maassa asuviin, vuoden asumisluvan saajiin, kausityöläisiin, jotka voivat asua ja työskennellä Sveitsissä 9 kuukautta yhden vuoden aikana, rajan yli työssäkäyviin ja lyhytaikaisesti erikoistehtävissä oleviin. Valtaosa Sveitsissä työskentelevistä oli 1970-luvun alkuun saakka vuoden oleskeluluvalle asuvia. Sen jälkeen on pysyvästi asuvista tullut suurin ryhmä. He koostuvat lähinnä naapurimaista muuttaneista. Italialaisten osuus on 35 prosenttia, ja muista EY-maista, lähinnä Espanjasta ja Portugalista muuttaneiden osuus samansuuruinen. Kausityöläisistä on kolmannes jugoslaaveja. Lopuista valtaosa tulee Portugalista, Espanjasta ja Italiasta. Ulkomaalaistyövoiman osuus kokonaisuudessaan oli vuonna 1991 lähes 28 prosenttia Sveitsin työvoimasta (Fischer, 1992; Sopemi, 1992).

Ruotsi edustaa Itävaltaan ja Sveitsiin verrattuna melko erilaista ulkomaalaispolitiikan maata. Maahanmuutto oli pitkään varsin vapaata ja muuttajat on pyritty nopeasti sopeuttamaan ruotsalaiseen yhteiskuntaan mm. laajalla kielikoulutuksella ja liberaalilla kansalaisuuden myöntämiskäytännöllä.

Ruotsi hyötyi sotaa käymättömänä maana toista maailmansotaa seuranneesta jälleenrakennuskaudesta. Maa veti maahanmuuttajia puoleensa. Aluksi muuttoliike koostui lähinnä Suomesta ja muista Pohjoismaista tulijoista, mutta 1960-luvulla Etelä-Euroopasta, Jugoslaviasta, Kreikasta ja Italiasta muutto kasvoi. Jo 1970-luvun puolivälissä ulkomaalaisten määrä ylitti 400 000 henkilöä, ja kun mukaan otetaan lähes 300 000 Ruotsin kansalaisuuden saanutta, vierasperäisen väestön osuus nousi 10 prosenttiin väestöstä. Suomalaisten osuus oli noin puolet ulkomaalaisväestöstä. Seuraavaksi suurin ryhmä olivat jugoslaavit. Ulkomaalaisten kokonaismäärä pysyi 1970- ja 1980-luvulla kutakuinkin samalla tasolla, kohoten kuitenkin vuosina 1989 ja 1990 nopeasti. Maahanmuuton rakenne muuttui viime vuosikymmenellä, kun suuri osa muuttajista tuli Euroopan ulkopuolisista maista, Lähi-Idästä, Etelä-Amerikasta ja Afrikasta. Suomalaisten osuus ulkomaalaisväestöstä onkin enää neljannes. Enemmistö ulkomaalaisväestöstä on Pohjoismaiden ulkopuolelta tulleita.

Kansainvälisiin väestöliikkeisiin liittyvä epävarmuus kulminoituu pakolaisuuteen. Kansallisuuksien väliset jännitteet, sodat, köyhyys ja nälänhätä ovat viime vuosina aikaansaaneet vuolaita pakolaisvirtoja eri puolilla maailmaa. Useisiin Euroopan maihin suuntautuneet pakolaismäärät ovat muutamassa vuodessa moninkertaistuneet.

Pakolaisten tulo Suomeen on vasta parin viime vuoden aikana kohonnut lähemmäksi muiden Euroopan maiden tasoa. Siitä huolimatta pakolaisten aiheuttamat kustannukset koetaan kansalaisten keskuudessa merkittäviksi ja paineet pakolaispolitiikan kiristämiseen kasvavat. Turvapaikan hakijoiden asioiden käsittely on hidasta, eivätkä he voi työskennellä ennen hakemusten ratkaisua. Tällöin he eivät voi Suomessa ollessaan hyödyntää ammattitaitoaan ja saatuaan epäävän ratkaisun jatkavat pakoaan tai palautetaan tulomaahan.

Maa	1985	1991
Saksa	73,8	256,1
Englanti	5,4	57,7
Sveitsi	9,7	41,6
Itävalta	6,7	27,3
Italia	5,4	27,0
Ruotsi	14,5	26,5
Tanska	8,7	4,6
Norja	0,8	3,0
Suomi	0,1	2,1

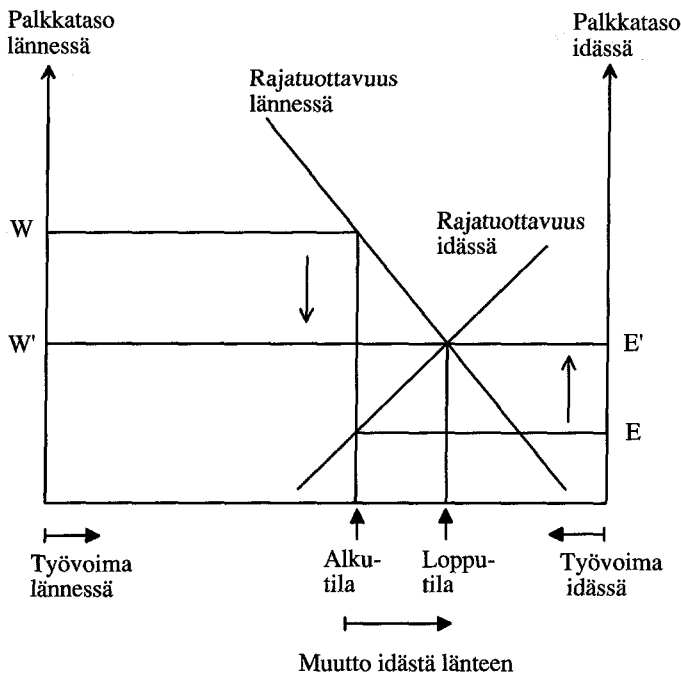
Taulukko 6.9. Turvapaikan hakijoiden maahantulo vuosina 1985 ja 1991, 1 000 henkilöä

Lähde: Sopemi, 1992.

Suomen kannalta merkittävin epävarmuustekijä maahanmuuton arvioinnissa on Venäjän muuttopaine. Eri yhteyksissä on pyritty arvioimaan Venäjän ja muiden entisten sosialistimaiden muuttovirtojen kehitystä. Korkeimmat arviot liikkuvat useissa miljoonissa muuttajissa, jos kansallisuuksien väliset jännitykset kärjistyvät, talousuudistukset epäonnistuvat ja rajat avautuvat. Haastattelussa on saatu tuloksia, että noin 3 - 5 prosenttia väestöstä haluaisi muuttaa ainakin tilapäisesti ulkomaille. Samaa suuruusluokkaa oleviin arvioihin on päädytty aikaisempien suurten muuttovirtojen, kuten Välimeren maista Keski-Eurooppaan ja Amerikkaan tai Meksikosta Yhdysvaltoihin suuntautuneiden muuttovirtojen laajuuden perusteella (Layard ym., 1992). Mikäli tämänsuuruinen muuttoliike purkautuisi 10 - 20 vuoden kuluessa, se merkitsisi useita satoja tuhansia muuttajia vuodessa. Suomi ei liene ensisijainen kohdemaana kuin pienelle osalle muuttohalukkaista. Kuitenkin jo lähialueen väestömäärä merkitsee sitä, että pienikin osa muuttopaineesta yhdessä Euroopan ulkopuolelta tulevan pakolaisvirran kanssa voi toteutuessaan merkitä kymmenien tuhansien muuttajien vuotuista virtaa.

Ulkomaalaistyövoiman kasvulla voi olla huomattavia vaikutuksia talouteen ja työmarkkinoihin. Näin etenkin siinä tapauksessa, että maahanmuutto tapahtuu vapaasti. Maahanmuuton katsotaan lähinnä määräytyvän lähtö- ja tulomaan välisten työllisyys- ja palkkaerojen perusteella erilaisten kotimaahan kiintymistä, maiden välisiä informaatiovirtoja ja fyysistä ja kulttuurillista etäisyyttä kuvaavien tekijöiden vaimentaessa siirtymistä. Muuttoliikkeen vaikutuksia voidaan havainnollistaa oheisella Layardin tutkimusryhmän esittämällä kuviolla itä-länsisuuntaisen muuttoliikkeen taustoista (Kuvio 6.15).

Suuri palkkaero (W-E) Itä- ja Länsi-Euroopan välillä pitää muuttopainetta yllä. Muuttoliike kaventaisi tätä eroa lisätessään työvoiman tarjontaa lännessä ja vähentäessään sitä idässä. Kuten tekijät osoittavat, on tulokuilu idän ja lännen välillä kuitenkin niin suuri, että sen supistaminen muuttoliikkeen avulla esimerkiksi kolmannekseen nykyisestä edellyttäisi lähes koko idän työvoiman muuttoa länteen. Tämä osoittaa havainnollisesti muuttopaineen mittavuuden ja tarpeen sen hillintään ennen kaikkea vapauttamalla idän ja lännen välistä kauppaa ja lisäämällä pääomasijoituksia lännessä itään.



Kuvio 6.15. Itä-länsi-suuntaisen muuton taustatekijät

Lähde: Layard ym., 1992.

Maahanmuuton vaikutukset riippuvat muuttajien määrän ohella heidän iästään, koulutuksestaan, ammattitaidostaan ja muista ominaisuuksistaan. Usein ulkomaalaistyövoima on keskittynyt tietyille toimialoille ja tietyn tasoihin tehtäviin. Suomessa suuri osa ulkomaalaisista on tähän saakka ollut varsin pitkälle koulutettuja ulkomaalaisten yritysten asiantuntijatehtävissä toimivia henkilöitä. Viime vuosina on kuitenkin Venäjältä ja kehitysmaista tulleiden osuus kasvanut ja he ovat sijoittuneet myös vähän ammattitaitoa vaativiin tehtäviin. Suomen työmarkkinoiden kannalta sijoittumista rajoittaa usein kieliongelma.

Suomen työllisyystilanteen säilyessä heikkona työvoiman kysynnän aiheuttama veto on merkityksetön. Sen sijaan suuret palkkaerot Itä-Euroopan ja Suomen välillä sekä avoimen työttömyyden voimakas kasvu idässä merkitsevät huomattavaa työntötekijää. Todennäköistä onkin, että maahanmuutto jatkuu lähivuosina ellei sitä rajoiteta. Työlupamenettely tarjoaa tehokkaan keinon rajoittaa normaalia maahanmuuttoa. Sen kiertämiseksi voivat harmaat työmarkkinat kuitenkin kasvaa (Hietala, 1992).

Eräs mahdollinen tulevaisuuden kuva on, että Suomen kehitys on tällä vuosikymmenellä samanlainen kuin Itävallan 1960-luvulla. Samanaikaisesti kun ulkomaisen työvoiman osuus Suomessa kasvaa etenkin vähän ammattitaitoa vaativissa tehtävissä nopeasti, suomalaista koulutettua työvoimaa hakeutuu ETA-alueelle. Euroopan elpyminen toimisi tehokkaana vetotekijänä samalla kun Suomen pitkään korkeana pysyvä työttömyys ja mahdollisesti aliarvostettu markka lisääisivät muuttohalukkuutta.

Työmarkkinoiden pellsäännöt murroksessa

Työmarkkinoiden keskeisiä tavoitteita ovat Pohjoismaissa olleet mm. korkea työllisyys, tasa-arvoisuus ja turvallisuus. Työmarkkinoiden toimintaa säädel- läänkin monin tavoin. Työlainsäädäntö, palkkasopimukset, työttömyystur- va, verotus, koulutusjärjestelmä ja asuntomarkkinat ovat ehkä keskeisimmät työmarkkinoiden toimintaan heijastuvat tekijät.

Suomen työmarkkinoille on ominaista korkea järjestäytymisaste, joka yleisestä kansainvälisestä kehityksestä poiketen on viime vuosinakin kohon- nut. Työmarkkinakeskusjärjestöjen väliset tulosopimukset, jotka ovat heijas- tuneet monin tavoin myös sosiaali- ja työlainsäädäntöön sekä finanssipoli- tiikkaan, ovat olleet yleinen käytäntö Suomen työmarkkinapolitiikassa viime vuosikymmeninä. Tämänkaltaisen järjestelmän etuna liittokohtaiseen tai yritystasolle hajautettuun neuvottelujärjestelmään verrattuna on nähty tasai- suustavoitteiden ja kokonaistaloudellisten näkökohtien parempi huomioon ottaminen palkan korotuksista sovittaessa. Viime aikoina on entistä enem- män alettu korostaa työnantajien neuvottelutavoitteiden yhtenäisyyden merkitystä neuvottelujärjestelmien kokonaistaloudellisissa tuloksissa (Tyr- väinen, 1993).

Keskitetyn järjestelmän maissa, joihin luetaan lähinnä Pohjoismaat ja Itävalta, on reaali-palkkakajoustavuus arvioitu aikaisemmin suuremmaksi kuin erityisesti liittotason ratkaisuja korostavissa maissa. Mitä parempi reaali-palk- kajoustavuus on, sen pienempi työttömyyden kasvu riittää estämään hinta- shokkien siirtymisen nimellispalkkoihin. Toisaalta myös yritystasolle hajau- tuneen neuvottelujärjestelmän maat ovat yltäneet näin mitaten hyvään työttömyyden ja inflaation yhdistelmään.

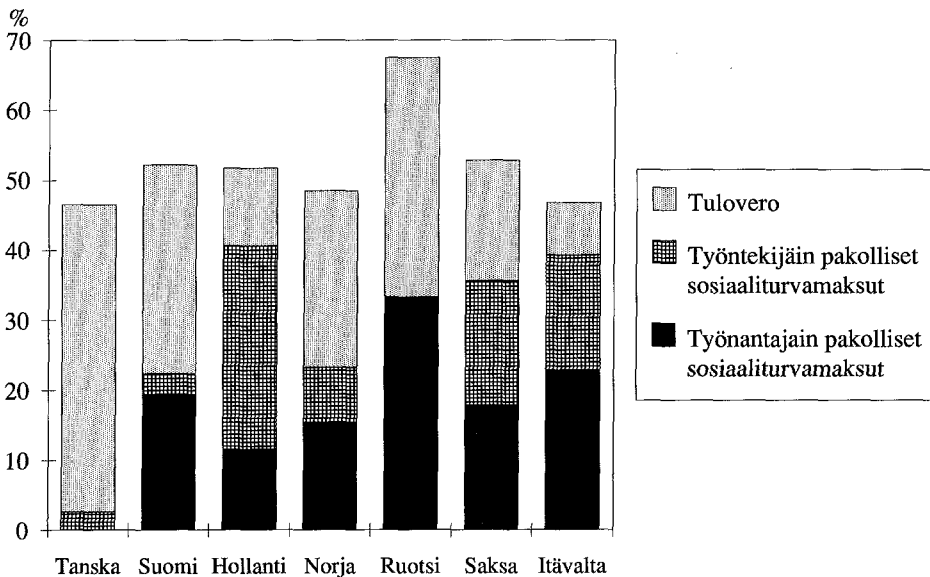
Paineet yritys- ja työpaikkakohtaisten sopimusjärjestelmien korostumi- seen ovat myös kaikkialla kasvaneet päätöksenteon desentralisoitumisen, rahamarkkinoiden vapautumisen ja talouksien avoimuuden lisääntymisen myötä. Keskitetyn järjestelmän ongelmiksi on nähty mm. palkkaerojen kaventuminen tuottavuuseroja pienemmiksi, ulkoiselta kilpailulta suojatun sektorin suhteellisen ansiotason nousu, pääomakannan tehokasta käyttöä estävät aukiolo- ja työaikojen säätelyt sekä veroasteen kohoaminen korkean sosiaaliturvan rahoittamisen takia. Myös nuorten pääsy työmarkkinoille on saattanut vaikeutua.

Keskitetyn neuvottelujärjestelmän voidaan toisaalta olettaa parantavan myös talouksien allokatiivista tehokkuutta. Yritykset, jotka eivät pysty maksamaan sopimusten mukaista palkkaa, joutuvat tehostamaan toiminta- taansa tai lopettamaan. Kilpailullisella sektorilla näin varmasti tapahtuukin ja esimerkiksi teollisuuden toimialojen väliset palkkaerot ovat Pohjoismaissa pienet Keski-Eurooppaan verrattuna (Kajaste, 1993a). Kilpailulta suojatuilla usein monopolisoituneilla kotimarkkina-aloilla ei kuitenkaan toimi saman- lainen mekanismi, ja resurssien jakautuminen avoimen ja suojatun sektorin välillä voi vinoutua. Myös sopeutuminen uuteen kilpailutilanteeseen voi olla kivulias, kuten tämänkaltaisen kehitys Suomessa osoittaa.

Korporatiivisen järjestelmän toimivuus uudessa avoimemmassa ympäris- tössä on testaamatta. Keskitetty työmarkkinajärjestelmä on joutunut erityises-

ti Suomessa ja Ruotsissa koetukselle nopeasti kohonneen työttömyyden ja julkisen sektorin velkaantumisen seurauksena. Työpaikkakohtaisten palkanalennusten ja työaikajärjestelyjen tai muiden kustannushelpotusten avulla on pyritty säilyttämään työpaikkoja.

Sosiaaliturvan rahoitus perustuu Suomessa, kuten muissakin teollisuusmaissa, pitkälti palkkasumman mukaan määräytyviin maksuihin ja veroihin, mikä aiheuttaa verokiilan. Tietyn käteen jäävän palkan turvaaminen työntekijälle edellyttää työntajalta huomattavasti suurempaa kustannusta. Koska henkilöverotus vaihtelee erilaisten vähennysjärjestelmien takia maasta toiseen ja muuttuu vuodesta toiseen kussakin maassa, on tarkkojen vertailujen tekeminen palkkaverokiilan suuruudesta vaikeaa. Kuvio 6.16 perustuu OECD:n tekemiin laskelmiin. Suomen luvuissa ovat mukana myös työnantajan työeläkemaksut, vaikka ne menevät yksityisille eläkeyhtiöille.



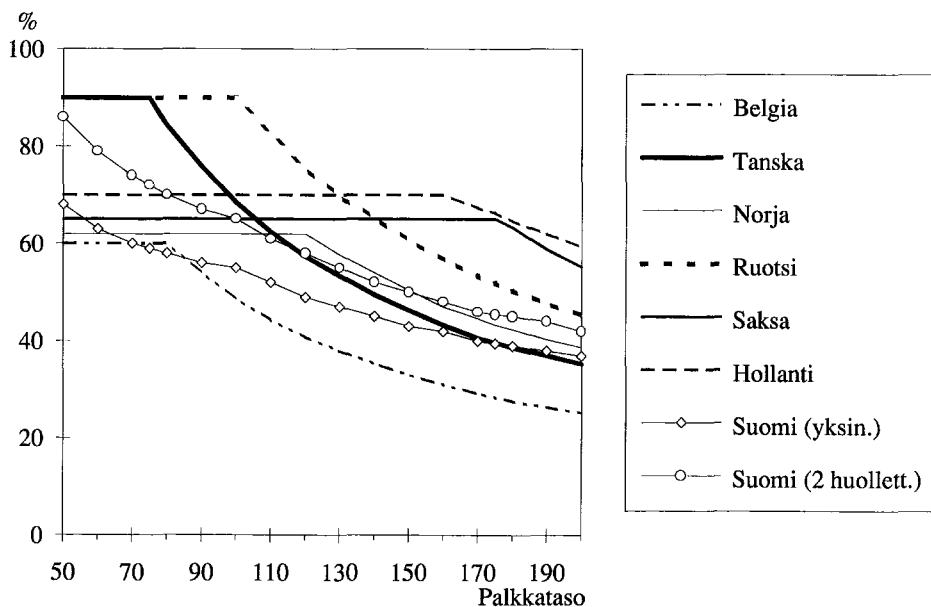
Kuvio 6.16. Palkkaverotuksen verokiila (tuloverojen ja sosiaaliturvamaksujen osuus palkoista ja sosiaalikulunnuksista) vuonna 1991, %

Lähde: OECD, 1992c.

Keskimääräisen palkansaajan verokiila on Suomessa kansainvälistä keskitasoa. Vertailussa ei ole mukana hyödykeverotusta, joka on Suomessa useita maita korkeampi. Suomen korkea marginaaliverotus merkitsee myös etenkin ylemmissä tuloluokissa huomattavasti suurempaa verokiilaa kuin keskimääräisen veroasteen perusteella laskettuna. Rajapalkkatulojen kokonaisverokiila on Suomessa viime vuosina ollut kolmen luokkaa. Tämä tarkoittaa sitä, että työntekijän ostovoiman lisääminen sadalla markalla aiheuttaa työnantajalle keskimäärin 300 markan nousun työvoimakustannuksissa.

Suomen työttömyysturvajärjestelmä ei oleellisesti poikkea muiden maiden vastaavasta. Suomessa perusturvaa ei kuitenkaan ole ajallisesti rajoitettu ja se

on korkeampi kuin useissa muissa maissa, joissa perusturva annetaan lähinnä Suomen toimeentulotukea vastaavana sosiaaliavustuksena. Ansiosidonnaisen turvan saantiehtot ovat Suomessa samankaltaiset kuin muuallakin. Erona voidaan pitää sitä, että Suomessa ansioturva perustuu vapaaehtoiseen työttömyysvakuutukseen kuten Ruotsissa ja Tanskassakin. Muissa maissa työttömien vakuutusmuotoinen turva on toteutettu yleisellä pakollisella vakuutuksella. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan määräytyminen tiettyinä osuutena perusturvan ja aikaisempien ansioiden erotuksesta aiheuttaa Suomessa sen, että alhaisella ansiotasolla työttömyysturvan suhde ansiotasoon on korkeampi kuin maissa, joissa tällaista perustasoa ei ole. Useissa maissa ansiosidonnainen työttömyyskorvaus on tiettyyn enimmäisrajaan asti määrätty osuus aikaisemmista ansioista, jonka jälkeen korvaussuhde alkaa laskea. Keskimääräisellä tai sitä korkeammalla ansiotasolla Suomen työttömyysturvan korvausaste on useisiin muihin maihin verrattuna keskimääräinen tai sitä pienempi (OECD, 1991a).



Kuvio 6.17. Vakuutusmuotoisen työttömyysavustuksen suhde palkkaan eri palkkatasoilla 1980-luvun lopulla, %. Keskimääräinen palkkataso = 100

Lähde: OECD, 1993a.

Keskimääräisellä tulotasolla työttömyysavustus on Suomessa noin 60 prosenttia ansioista eli suunnilleen ETA-maiden keskitasoa. Yksinäisellä palkan-saajalla se on hiukan alhaisempi mutta perheen huoltajalla korkeampi perusturvaan tulevien lapsikorotusten vuoksi. Ansiosidonnaisen turvan saantiaika on lähes kaikissa OECD-maissa rajoitettu. Suomen 500 päivää on kansainvälisesti suunnilleen keskimääräinen. Työttömyysavustus on myös

veronalaista tuloa muualla paitsi Saksassa, missä se on verovapaa, jos työttömällä ei ole muita tuloja.

Työttömyysturvamenojen voimakas kasvu on useissa maissa lisännyt paineita turvan saantiehtojen tiukentamiseen tai turvan tason alentamiseen. Samanlaisia paineita on myös Suomessa. Tutkimuksissa työttömyysturvan vaikutuksista työttömyyteen on ehkä kiistattomin tulos se, että ajallisesti rajattu tai aikaa myöten aleneva turvan taso nopeuttaa työllistymistä (OECD, 1993b). Tämä selittyy sillä, että huonomminkin palkatun työn edullisuus työttömyyteen verrattuna kasvaa.

Työmarkkinoiden toimivuuteen vaikuttaa Suomen kaltaisessa harvaan asutussa maassa keskimääräistä enemmän väestön alueellinen liikkuvuus. Tärkein siihen vaikuttava tekijä on työvoiman ikärakenne, koska nuorten liikkuvuus on moninkertainen vanhempaan väestöön nähden. Väestön ikääntyminen alentaa siten liikkuvuutta, jos liikkuvuusalttiudet eivät kohoa. Pitkällä aikavälillä keski-ikäisten ja sitä vanhempien liikkuvuus ei juurikaan ole muuttunut. Sen sijaan nuorissa ikäluokissa suhteellinen liikkuvuus on vaihdellut lähinnä työllisyystilanteen mukaisesti (Parkkinen, 1992b).

Liikkuvuuteen vaikuttaa myös asuntomarkkinatilanne. Vuokra-asuntojen vähäisyys voi vaikeuttaa alueellista liikkuvuutta. Suomi on Euroopan omistusasuntovaltaisimpia maita. Asuntokannasta yli 70 prosenttia on omistusasuntoja (Kosonen, 1992). Omistusasuntovaltaisuus voi kärjistä talouden vaihteluita. Taantuman aikana asuntomarkkinat ovat lamassa ja asunnon myynti vaikeaa, mikä rajoittaa liikkuvuutta ja hidastaa työpaikkojen täyttymistä. Toisaalta korkeasuhteudessa asuntojen hinnat kohoavat nopeasti ja ensiasunnon saaminen vaikeutuu.

Espanja	77
Kreikka	72
Suomi	72
Englanti	68
Italia	68
Norja	64
Belgia	63
Irävalta	59
Tanska	55
Ranska	54
Hollanti	44
Ruotsi	43
Saksa	40

Taulukko 6.10. Omistusasuntojen osuus asuntokannasta 1980-luvun lopulla, %

Lähde: Kosonen, 1992.

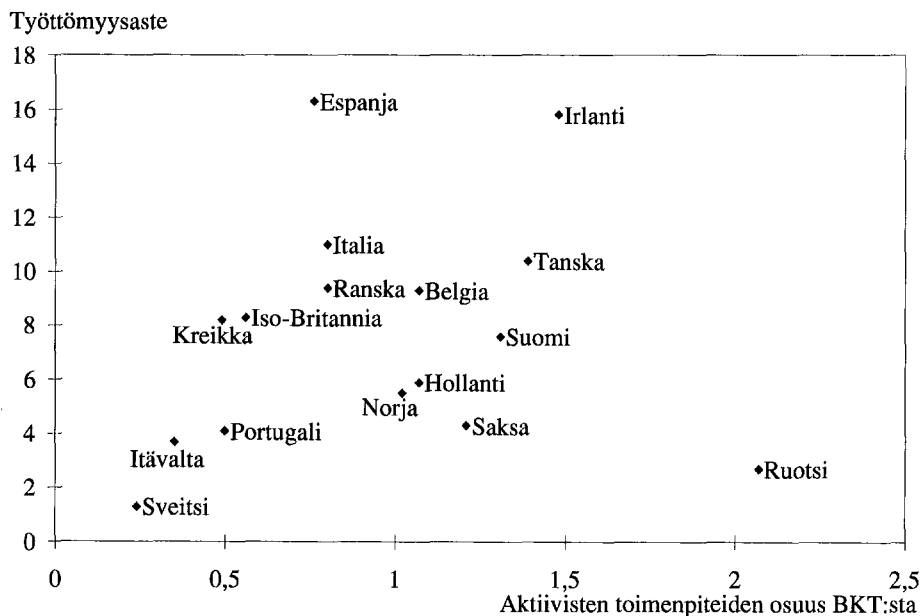
Suomen viimeaikaiset lainsäädäntömuutokset ja verouudistukset lisäävät vuokra-asuntojen tarjontaa. Vaikutus on kuitenkin asuntokannan suuruuden takia hidas.

Aktiivisella työmarkkinapolitiikalla voidaan jossain määrin vaikuttaa työmarkkinoiden toimintaan. Suomessa työllisyysmenojen osuus kansantuot-

teesta on työttömyyteen suhteutettuna ollut kansainvälisesti melko korkea ja menot painottuivat vielä 1990-luvun alussa aktiivisiin toimenpiteisiin. Aktiivisiin toimenpiteisiin luetaan OECD:n käyttämissä luokituksissa työnvälitystoiminnan, työllisyyskoulutuksen ja suoran työllistämisen tai työllisyystukien aiheuttamat menot. Ulkopuolelle jäävät lähinnä työttömien toimeentulotur- vasta ja työvoimapolitiittisista varhaiseläkkeistä aiheutuvat menot.

Ruotsi on ollut aktiivisen työmarkkinapolitiikan edelläkävijämaa ja suurel- ta osin näiden toimenpiteiden ansiosta Ruotsin työttömyys on viime vuosiin asti ollut alhainen. Julkisen talouden rahoitusongelmien vuoksi sielläkin kuitenkin joudutaan uudelleen arvioimaan työmarkkinapolitiikan laajuutta ja sisältöä (SOU, 1993).

Suomen työmarkkinapolitiikan painopiste on viime vuosina ollut velvoi- tetyöllistämisessä, jonka avulla pitkäaikaistyöttömyys ja nuorisotyöttömyys on voitu pitää kansainvälisesti hyvin pieninä. Työttömyyden ja työttömyys- turvamenojen vyörymäinen kasvu tekivät mahdottomaksi tämän linjan jatkamisen. Aktiivisten toimenpiteiden painopiste onkin siirtymässä koulu- tustoimenpiteisiin. Myös muissa OECD-maissa on korostettu koulutuksen merkitystä työvoimapalvelujen kuten työnvälityksen ja liikkuvuuden edistä- misen rinnalla.



Kuvio 6.18. Aktiivisen työmarkkinapolitiikan menojen osuus kansantuotteesta ja työttömyysaste vuonna 1990 tai 1991, %

Lähde: OECD, 1992c.

Työmarkkinoiden sääntely perustuu Suomessa muiden Pohjoismaiden tavoin korporativistiseen järjestelmään, jossa hallitus ja työmarkkinoiden keskusjär- jestöt lainsäädännön ja kattavien sopimusten kautta ovat luoneet toiminnan

kehykset. Palkkaratkaisut on tehty usein keskitetysti koko työmarkkinakenttää koskevin kokonaisratkaisuin. Vaikka järjestelmä on viime vuosiin saakka toiminut pääpiirteissään tyydyttävästi, on ilmeistä, että integraation syventyessä, tuotantomallien muuttuessa ja tuotannon tekijöiden liikkeiden vapautuessa järjestelmä kaipaa lisää joustavuutta. Tuotantotekniset muutokset johtavat joustaviin työvoiman käyttötapoihin (Repo, 1992). Käytännössä tämä merkitsee Suomessa epätyypillisten työsuhteiden, kuten osa-aikatyön, tilapäisen ja määräaikaisen työn sekä muun kuin päivätyön yleistymistä.

Työmarkkinoiden pelisäännöt ovat Suomessa muotoutuneet pääosin työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla ja lainsäädännöllä. EY-maissa työmarkkinoiden toimintaa ohjataan enemmän lainsäädännön avulla. EY:n sisällä on paineita ulottaa lainsäädännön harmonisointi myös sosiaalisiin ja työmarkkinakysymyksiin. Ns. sosiaalisen dumpingin estäminen on tärkeä edellytys sille, että integraatio voi poliittisesti edetä tavoitteiden mukaisesti. Mahdollisen EY-jäsenyyden myötä Suomi saattaa joutua esimerkiksi tiukentamaan nykyisiä irtisanomis- ja muita työehtoihin ja -oloihin liittyviä säännöksiä. Työmarkkinoiden toimivuuden parantamisessa voisikin olla tarkoituksenmukaista edetä sopimusteitse niin kauan kuin EY-ratkaisu on avoin. Korkeana säilyvä työttömyys pitää ammatillisen järjestäytymisasteen korkeana, joten sopimusjärjestelmän kehittämistä ei tulisi laiminlyödä. Kiistanalaisen lainsäädäntöratkaisujen läpivienti voi aiheuttaa työmarkkinoilla epävarmuutta. Sopimusjärjestelmää tulisi kuitenkin hajauttaa työpaikka- ja yritystasolle työmarkkinajoustavuuden lisäämiseksi.

6.3 Inhimillinen pääoma

Suomalaisten koulutustaso kansainvälisessä vertailussa

Inhimillisen pääoman jatkuva kohottaminen koulutuksen ja työssä oppimisen avulla on hyvinvoinnin jatkuvan kasvun edellytys. Vaikka uuden kasvuteorian mukaiset selitysmallit koko ajan kehittyvät, liittyy inhimillisen pääoman ja sen suorituskyvyn mittaamiseen edelleen suuria ongelmia. Empiirisiä tuloksia kasvumallien "residuaalitekijän" jakautumisesta työvoiman laadun ja muiden tekijöiden kesken ei juuri ole käytettävissä. Kaikissa kehittyneissä maissa kuitenkin korostetaan koulutuksen, tutkimuksen ja kehitystyön merkitystä talouskasvun avaintekijöinä.

Useilla indikaattoreilla mitaten Suomen koulutussektori näyttää kilpailukykyiseltä. Koulutuspaikkoja perusasteen jälkeisessä koulutuksessa on yltäkylilin. Suomen korkeakouluverkosto on väestöön suhteutettuna maailman tiheimpiä. Julkisten koulutusmenojen osuus kansantuotteesta on korkea ja nuorten lukumäärän vähenemisestä huolimatta viime vuosinakin kohonnut (Parkkinen, 1992a).

Koulutusjärjestelmien erojen vuoksi kansainvälisiä vertailuja väestön koulutustasosta on vaikea tehdä. Tuorein OECD:n kokoama vertailu osoittaa, että Suomen aikuisväestön (25 - 64-vuotiaat) koulutustaso on selvästi parempi kuin useissa Etelä- ja Keski-Euroopan maissa, samaa luokkaa kuin Tanskassa, mutta jonkin verran heikompi kuin Norjassa ja Ruotsissa.

Maa	Korkein suoritettu tutkinto			
	Perusaste	Keskiaste	Korkea-aste	Yhteensä
Suomi	42	40	18	100
Tanska (1988)	43	40	17	100
Norja (1990)	35	42	21	100
Ruotsi	33	44	23	100
Hollanti (1990)	45	36	19	100
Belgia	63	20	17	100
Italia	74	20	6	100
Sveitsi	20	50	24	100
Saksa	22	61	17	100
Itävalta	35	60	5	100
Kanada	28	41	30	100
Yhdysvallat	18	46	35	100
Japani (1987)	30	48	21	100

Taulukko 6.11. Aikuisväestön jakautuminen koulutusasteen mukaan vuonna 1989, %

Lähde: OECD, 1992b.

Vertailumaissa perusasteen koulutus päättyy yleensä 15 - 16 vuoden iässä. Eräiden Keski-Euroopan maiden (Saksa, Sveitsi, Itävalta) oppisopimuspainotteinen ammattikoulutusjärjestelmä selittää sen, että keskiasteen koulutuksen suorittaneet ovat näissä maissa enemmistönä. Korkean asteen koulutus voi eri maissa kattaa hyvin erilaisia tutkintoja. Esimerkiksi Pohjois-Amerikassa suuri osa korkea-asteen koulutuksesta on parin vuoden pituista ei-yliopistollista koulutusta, kun taas Itävallassa ja Italiassa ryhmään sisältyy vain yliopistojen tutkintoja. Vertailu esittääkin vain suuntaa osoittavan kuvan väestön koulutustasosta. Yksiselitteisin kriteeri on perusasteen suorittaneiden väestöosuus, joka kuvastaa ilman muodollista ammatillista koulutusta olevien osuutta väestöstä. Tämän vertailun mukaan paras koulutustaso on Euroopan maista Sveitsissä, Saksassa sekä Ruotsissa ja kaikista OECD-maista Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Japanissa.

Oppimistuloksista käytettävissä olevat niukat vertailutiedot ovat Suomelle eräiltä osin varsin positiivisia. Koululaisten luonnontieteiden tuntemuksesta on tehty kansainvälinen vertailututkimus vuonna 1970 ja vuosina 1983 - 1986 (IAEEA, 1988). Tutkimuksen aihekokonaisuudet olivat maantiede, tähtitiede, meteorologia, biologia, kemia ja fysiikka. Tutkimus koski kolmea tasoa: 10-vuotiaat, 14-vuotiaat ja lukion viimeistä luokkaa vastaava taso. Suomesta tutkimukseen osallistui suomenkielisen peruskoulun 4. ja 8. luokka sekä lukion kolmannen luokan oppilaista ne, jotka opiskelivat yhtä tai useampaa kyselyssä mukana olleista aineista.

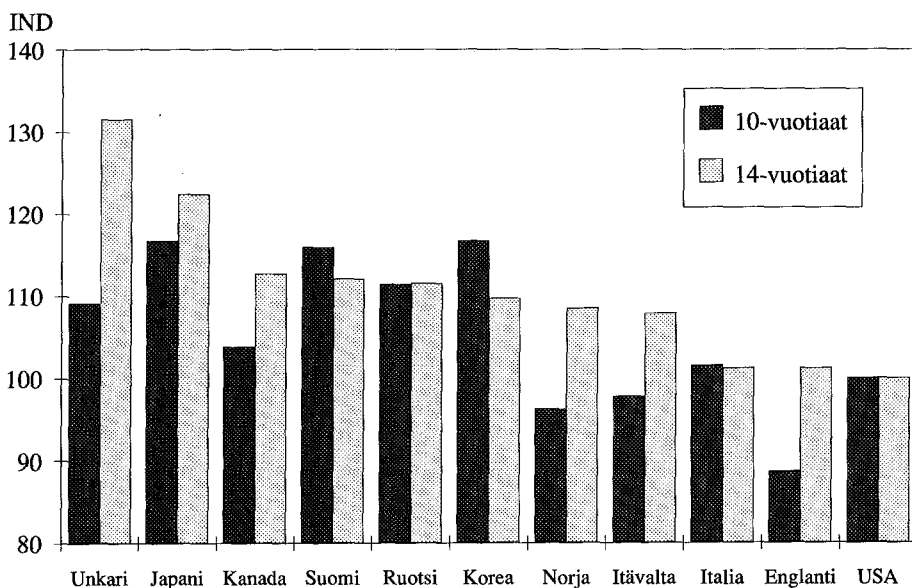
Suomalaisten peruskoululaisten luonnontieteen osaaminen oli kansainvälisesti verrattuna hyvä (Kuvio 6.19). Neljäsluokkalaiset sijoittuivat kolmanneksi ja kahdeksaluokkalaiset neljänneksi. Muita hyvin menestyneitä maita olivat Unkari, Japani, Kanada ja Ruotsi. USA:n ja Englannin tulos sen sijaan oli huono.

Lukiolaisten tulosten vertaaminen on erittäin vaikeaa, koska tämän ryhmän kokoonpanossa oli suuria maittaisia eroja. Suomen lukiolaisten keskin-

kertainen suoriutuminen biologiassa ja huono menestys kemiassa ja fysiikassa antavat kuitenkin aihetta pohtia muutoksia kyseisten aineiden opetuksessa, lähinnä luonnontieteen tuntimäärien ja kokeellisen opetuksen lisäämistä (Laurén, 1990).

Suomen koululaisten luonnontieteiden osaamisen kehityksestä saadaan tietoa Peruskoulun arviointi 90 -hankkeesta. Siinä pyrittiin selvittämään oppilaiden tiedollinen taso ja sen mahdolliset muutokset vuodesta 1984 (Laurén, 1993). Koska tutkimuksessa haluttiin säilyttää mahdollisuus vertailla tuloksia aiempiin arviointitutkimuksiin, siinä oli runsaasti samanlaisia tehtäviä kuin vuosien 1983 - 1986 kansainvälisessä tutkimuksessa.

Suomen koululaisten oppimistulokset paranivat varsin voimakkaasti vuoden 1970 ensimmäisen ja vuosien 1983 - 1986 toisen kansainvälisen luonnontieteiden koulusaavutustutkimuksen välillä. Vuoden 1990 tutkimus osoittaa, että yläasteen 14-vuotiailla oppimistulokset ovat edelleen parantuneet, mutta ala-asteen 10-vuotiailla keskimääräinen suoritustaso on kääntynyt lievään laskuun. Tältä tutkimusajankohdalta ei ole kuitenkaan kansainvälistä tutkimusaineistoa, joka osoittaisi muiden maiden koululaisten oppimistulosten kehityssuunnan.



Kuvio 6.19. Luonnontieteiden osaaminen eräissä maissa 1980-luvun puolivälissä, Ind (USA) = 100

Lähde: IAEEA, 1988.

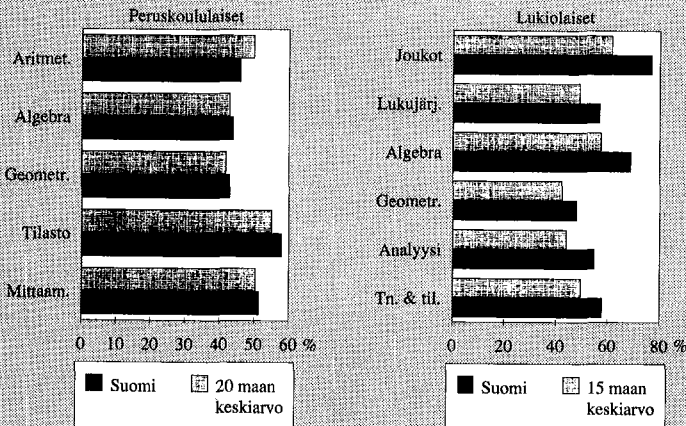
Suomen koulutusjärjestelmän on epäilty painottuvan liian vähän tekniikkaan ja luonnontieteisiin. Tutkintojen määriä ja työvoiman ammattirakenteita vertailtaessa päädytään kuitenkin toisenlaiseen tulokseen. Luonnontieteellisiä ja tekniikan alan tutkintoja on Suomessa suoritettu sekä absoluuttisesti

Matematiikan osaamisen kansainvälinen vertailu

Tuorein kansainvälinen vertailu koululaisten matematiikan osaamisesta on tehty vuonna 1981. Vertailussa oli mukana 20 maata. Tutkimuksessa oli kaksi perusjoukkoa. Niistä alemman asteen perusjoukon muodostivat Suomessa peruskoulun 7. luokan oppilaat ja ylempään asteen perusjoukon suomenkielisten lukioiden 3. luokan pitkän matematiikan oppilaat.

Peruskoululaisten matematiikan koulusaavutuksia mitattiin viidellä eri matematiikan osa-alueella. Näistä suomalaiset olivat ikäluokkansa keskitasoa algebrassa, geometriassa, mittaamisessa ja tilastotieteen alkeissa (Kuvio 6.20). Aritmetiikassa heidän suoritustasonsa oli kansainvälistä keskitasoa heikompi. Tuloksia tarkasteltaessa on otettava huomioon, että peruskoulun 7. luokalla matematiikan tuntimäärä oli kansainvälisesti katsoen pieni, vaikka oppikurssit olivat laajuudeltaan kansainvälistä keskitasoa.

Kun laskettiin OTL-indeksi, joka kuvaa oppilaiden tilaisuutta oppia tehtävien edellyttämää matemaattista tietoa ja taitoa, voitiin todeta, että Suomen peruskoululaisten oppimistulokset olivat oppimistilaisuuden mukaiset aritmetiikassa, algebrassa ja mittaamisessa. Geometrian ja tilastotieteen tulokset olivat hieman paremmat kuin oppimistilaisuuden perusteella olisi voinut ennakoita.



Kuvio 6.20. Peruskoululaisten ja lukiolaisten matematiikan koetehtävien oikeiden vastausten osuudet keskimäärin Suomessa ja muissa maissa vuonna 1981, %

Lähde: Kangasniemi, 1991.

Suomen lukiolaiset menestyivät kaikilla matematiikan osa-alueilla paremmin kuin muiden maiden oppilaat keskimäärin. Suomen lukiolaisia selvästi paremmin menestyivät Hongkongin oppilaat, jotka olivat parhaita kaikilla osa-alueilla, ja japanilaiset, jotka saivat algebrassa yhtä hyvän tuloksen kuin Hongkong ja olivat toisella sijalla muilla osa-alueilla.

Samoin kuin Suomen peruskoululaisilla myös lukiolaisilla matematiikan tuntimäärä oli pieni, mutta oppikurssi kansainvälisesti katsoen laaja-alainen.

Kansainvälisen vertailun tulokset ovat jo varsin vanhoja. Kotimaisen seurantatutkimuksen mukaan Suomen peruskoululaisten matematiikan osaaminen on kuitenkin kehittynyt myönteisesti 1980-luvulla. Neljäsluokkalaisten suoritukset ovat parantuneet merkittävästi, mutta kuudes- ja yhdeksäsluokkalaisten keskimääräinen suoritustaso on pysynyt suunnilleen ennallaan. Myönteistä on yhdeksäsluokkalaisten suoritusten paraneminen matematiikan soveltamis- ja käyttötaidoissa, joita matematiikan opetuksessa on 1980-luvulla korostettu (Kupari, 1993).

että ikäluokkaan suhteutettuna viime vuosina runsaasti muihin Pohjoismaihin verrattuna (KTM, 1993a). Myös insinöörien osuus työvoimasta on Suomessa korkea. Vaikka otettaisiin huomioon mahdolliset erot ammattinimikkeissä ja niiden koulutusvastaavuuksissa, näyttää teknisen koulutuksen määrä Suomessa kansainvälisesti runsaalta.

Belgia	2,0
Ranska	1,2
Italia	0,4
Hollanti	2,0
Englanti	1,0
Saksa	2,0
Japani	2,5
Yhdysvallat	1,4
Suomi	2,5

Taulukko 6.12. Insinöörien osuus työvoimasta 1980-luvun alkupuolella¹, %

¹ Tiedot perustuvat muiden maiden osalta EY:n tekemään selvitykseen. Suomen tiedot ovat vuoden 1985 väestölaskennasta. Tietojen vertailukelpoisuus voi olla puutteellinen.

Lähde: Sohlman, 1992.

Sekä yleissivistävän koulutuksen oppimistuloksista, väestön yleisestä koulutusrakenteesta että ammatillisen koulutuksen painottumisesta käytävissä olevat niukat vertailutiedot ovat Suomen kannalta myönteisiä. Toinen asia on, miten hyvin koulutusjärjestelmä ja työelämä nivELYvät toisiinsa. Suomessa on vasta viime vuosina laajennettu koulutuksen ja työelämän yhteyksiä peruskoulussa ja ammatillisen koulutuksen aloilla, joilla tutkintoihin ei ole sisällynyt pakollista työharjoittelua. Koulutuksen laajentamisen tai koulutus-
pituuksien lisäämisen asemasta päähuomio olisikin suunnattava koulutuksen sisällön kehittämiseen ja koulutuksen ja työelämän lähentämiseen. Korkean työttömyyden aikana tämä olisi entistä tärkeämpää.

Koulutuserot eri-ikäisten välillä ovat suuret

Vaikka Suomessa yleissivistävän koulutuksen kattavuus ja taso on jo pitkään ollut kilpailukykyinen muihin maihin verrattuna, ammatilliseen jatkokoulutukseen on panostettu voimakkaasti vasta viime vuosikymmeninä. Tämän vuoksi muodollinen koulutustaso on vanhemmissa ikäryhmissä alhainen. Nuorten koulutustaso on sen sijaan hyvä. Suomessa on nuorten naisten koulutustaso lisäksi korkeampi kuin miehillä, kun ikääntyneemmällä suhde on päinvastainen (Kuvio 6.21).

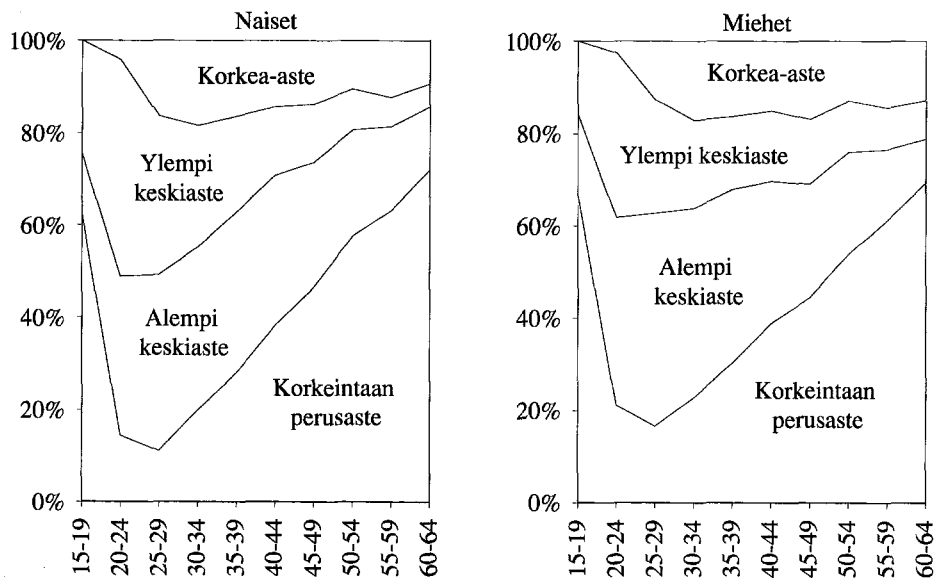
Inhimillisen pääoman tason mittaaminen työvoiman keskimääräisillä koulutusvuosilla tai vähintään tietyn tasoisen koulutuksen saaneiden osuuksilla antaa puutteellisen kuvan työvoiman osaamisesta. Merkittävä tekijä ammatitaidon karttumisessa on työssä oppiminen ja henkilöstökoulutus. Näistä ei ole kansainvälisesti vertailukelpoisia tilastoja. Työpaikkakoulutuksen laajuutta kuvaavat niukat tiedot kuitenkin osoittavat, ettei Suomi jää tässäkin

suhteessa muista jälkeen. Myös työvoimapolitiikan osana annettu työllisyyskoulutus on OECD:n tilastojen mukaan ollut työttömyystilanteeseen verrattuna Suomessa laajaa, joskin huomattavasti vähäisempää kuin Ruotsissa.

Henkilöstökoulutus on Suomessa laajentunut 1980-luvulla voimakkaasti. Kun vuonna 1982 alle 30 prosenttia palkansaajista osallistui henkilöstökoulutukseen, oli osuus vuonna 1989 jo lähes 45 prosenttia. Talouden lama on vähentänyt jonkin verran myös henkilöstökoulutusta, ja vuonna 1991 siihen osallistui noin 42 prosenttia palkansaajista (Opetusministeriö, 1993).

Suomalaisten koulutustaso kohoaa jo yksin sukupolvien vaihtumisen myötä edelleen. Nuoret ikäluokat hankkivat noin 80-prosenttisesti vähintään keskiasteen ammatillisen koulutuksen, kun eläkkeellesiirtyvistä vastaava koulutus on vielä vuosituhannen vaihteessakin alle puolella. Työmarkkinoiden kannalta ongelmana voidaankin pitää suuria koulutuseroja ikäpolvien välillä. Tuotantomenetelmien uudistaminen edellyttää usein tiettyä perustietämystä uudesta tietotekniikasta, johon vanhemmat ikäluokat eivät ole saaneet riittävää koulutusta. Aikuiskoulutuksen laajentaminen ja erityisesti henkilöstökoulutuksen suuntaaminen näiden tarpeiden mukaan helpottaa uudistusten tekemistä.

Kansainvälisen työnjaon edetessä Suomen kaltaisen talouden kehitys ja elintason parantaminen perustuu entistä enemmän inhimillisen pääoman jatkuvaan kohottamiseen. Ammatillisen aikuiskoulutuksen laajentaminen on tässä työvoiman ikääntymisen takia keskeinen keino. Korkean työttömyyden oloissa koulutukseen halukkaita ja koulutusta tarvitsevia on runsaasti. Koulutus pyrkii kuitenkin kasaantumaan. Aikuiskoulutukseen osallistuvat yleensä ne, joilla jo on eniten koulutusta.



Kuvio 6.21. Työvoiman koulutustaso iän ja sukupuolen mukaan vuonna 1990.

Inhimillisen pääoman laatua ja siten tuottavuuden kohottamismahdollisuuksia pitkällä aikavälillä heikentää talouden syvä lama. Suurtyöttömyys vähentää työssä harjaantumisen avulla saavutettavaa inhimillisen pääoman kasvua. Erityistä huomiota olisikin kiinnitettävä nuorten harjoittelupaikkojen lisäämiseen sekä yleisestikin pitkäaikaistyöttömyyden kasvun hillintään.

Henkilöstökoulutuksessa yrityksen tarpeet ovat keskeinen koulutuskriteeri. Sikäli kuin tuotantomallin muuttuminen ja muut rakennemuutokset johtavat myös neuvottelujärjestelmien painottumiseen työpaikkatasolle, koulutuspäätöksistä tulee entistä enemmän yksittäisen työntekijän ja työnantajan välinen neuvottelukysymys. Määräaikaisten ja muiden tilapäisten työsuhteiden yleistyessä koulutuksesta tulee myös entistä tärkeämpi työsuhteen jatkuvuuden turvaava tekijä. Se lisää työntekijän neuvotteluvoimaa työmarkkinoilla.

Työttömien koulutustarve on usein suuri ja koulutuspäätösten merkitys ratkaiseva tulevalle työuralle. Heidän kohdallaan tärkeä rooli on organisaatioilla, jotka tukevat koulutukseen hakeutumista ja antavat tietoja koulutusmahdollisuuksista. Työttömien laajamittaisen aikuiskoulutuksen rahoitus olisi julkisen talouden velkaongelmien takia pyrittävä entistä enemmän järjestämään siten, että työttömyysturvasta tulee käytännössä opintososiaalinen tuki. Ongelmatonta tämä ei ole, koska koulutukseen sitoutuminen voi merkitä sitä, ettei ole koulutusaikana työmarkkinoiden käytettävissä. Nyky-mittaisessa työttömyystilanteessa tämä ei kuitenkaan aiheuttane käytännössä työmarkkinakapeikkoja. Etenkin muussa kuin henkilöstökoulutuksessa tai työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuksessa yksilöiden oma rahoitusvastuu koulutusajan kustannuksista tulee lisääntymään.

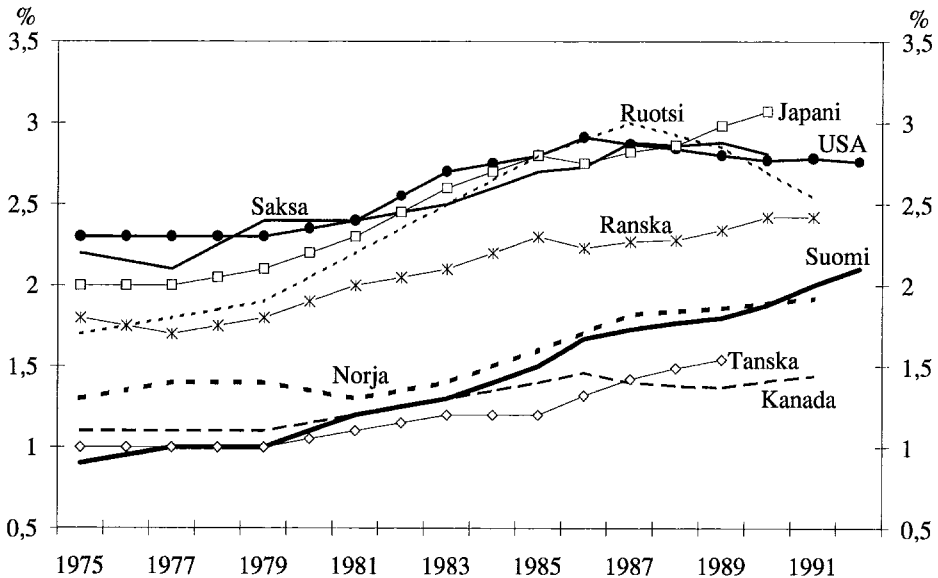
Valtaosa ammatillisesta aikuiskoulutuksesta tulee edelleen olemaan tiettyyn ammattitutkintoon tähtäävää perus- ja uudelleen koulutusta ja erimuo-toista lisäkoulutusta. Koulutussisällöissä kuitenkin olisi ammattiaineksen rinnalla korostettava kansainvälisyyteen, omatoimisuuteen ja yrittäjyyteen sekä uuden teknologian käyttöön liittyviä aineksia. Suoraan johonkin ammattiin liittyvän koulutusosuuden tulisi myös olla nykyistä laaja-alaisempaa. Siihen tulisi sisältyä kokonaisuuksien hallintaan mahdollistavia elementtejä tuotantoprosessien eri vaiheista. Jako yleissivistävän ja ammatillisen aikuiskoulutuksen välillä hämärtyy.

Suomen tutkimuspanostus on lisääntynyt nopeasti

Suomi panosti 1980-luvulla voimakkaasti teknisen osaamisensa kehittämiseen. Tutkimus- ja kehitysmenojen kasvu oli Suomessa 1980-luvulla OECD-maiden nopein. Näiden menojen osuus bruttokansantuotteesta kasvoi vuosikymmenen kuluessa lähes kaksinkertaiseksi ja on jo yli 2 prosenttia. Tämä osuus on yhtä korkea kuin Norjassa, korkeampi kuin Tanskassa ja Kanadassa, mutta edelleen selvästi pienempi kuin Ruotsissa, Yhdysvalloissa, Japanissa ja Saksassa.

Suomessa yksityisen sektorin osuus tutkimus- ja kehitysmenoista on yli 60 prosenttia. Esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Itävallassa se on noin puolet (Polt, 1992). Yrityssektorin suuri osuus Suomen T&K-panostuksessa on näkynyt

korkean teknologian tuotteiden vientiosuuden nopeana kasvuna. OECD:n sihteeristö on jakanut toimialat kolmeen ryhmään sen mukaan, kuinka suuri tutkimus- ja kehitysmenojen osuus toimialan liikevaihdosta on ollut 1970-luvulla 11 suurimmassa OECD-maassa (OECD, 1992d). Korkean teknologian toimialoilla tutkimusmenojen osuus liikevaihdosta on ollut yli 4 prosenttia. Tähän ryhmään on teollisuuden toimialoista luettu lääkkeiden, tieto- ja konttorikoneiden, sähkökoneiden, viestintävälineiden, lentokoneiden ja instrumenttien valmistus.



Kuvio 6.22. Tutkimus- ja tuotekehitysmenojen osuus kansantuotteesta vuosina 1975 - 1992, %

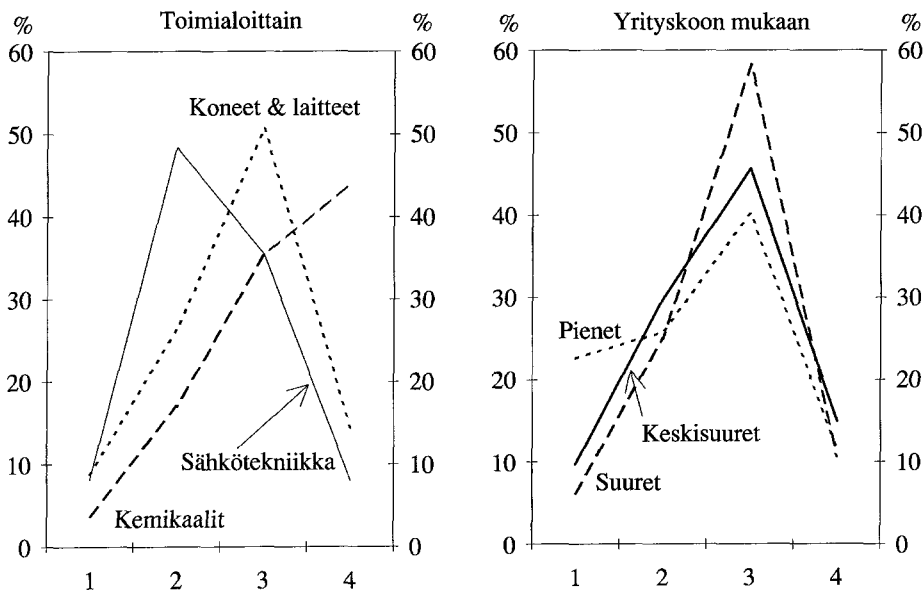
Lähteet: OECD, 1989; OECD/STI.

Vuonna 1981 korkean teknologian toimialojen tuotteiden osuus Suomen viennistä oli alle 4 prosenttia, mutta vuonna 1990 jo 11 prosenttia. Kasvu oli OECD-maiden nopein. Laman aikana vientiosuuden kasvu on nopeutunut ja kohosi vuonna 1992 jo 15 prosenttiin eli samalle tasolle kuin Ruotsissa. Edelleen ollaan kuitenkin kaukana suurten maiden kuten Yhdysvaltojen ja Japanin yli 25 prosentin vientiosuuksista (KTM, 1993a).

Yrityssektorin tutkimus- ja kehitysmenot jakautuivat Suomessa vuonna 1989 hyvin epätasaisesti yritysten kesken. Tilastokeskuksen keräämien tietojen mukaan yli 500 työntekijän yritykset vastasivat 86 prosentista ja 10 yritystä puolesta koko yrityssektorin T&K-menoista. Metallien ja koneiden valmistuksen osuus teollisuuden T&K-menoista vuonna 1990 oli 56 prosenttia, kun sen osuus kiinteistä investoinneista oli vain neljännes. Vastaavat luvut kemikaalien tuotannossa olivat 24 prosenttia ja 12 prosenttia. Sen sijaan metsäteollisuuden osuus investoinneista oli lähes 40 prosenttia, mutta osuus T&K-menoista alle 10 prosenttia (Vuori - Ylä-Anttila, 1992).

Tilastokeskuksen suorittaman kyselyn mukaan (Tilastokeskus, 1992a) innovaatiotoimintaa harjoittaneiden teollisuusyritysten liikevaihto jakautuu tuotteiden kypsyyssasteen mukaan hyvin vaihtelevasti eri aloilla (Kuvio 6.23). Sähkötekniikan alalla on T&K-panostus suhteellisesti suurinta ja valtaosa alan liikevaihdosta kertyykin elinkaarensa alussa olevista tuotteista. Myös koneiden ja laitteiden valmistuksessa aineettomien investointien osuus liikevaihdosta on korkea ja liikevaihdosta kertyy elinkaaren alkuvaiheissa olevista tuotteista suurempi osa kuin esimerkiksi kemikaalien valmistuksessa. Tulokset perustuvat vain innovaatiotoimintaa harjoittaneiden yritysten arvioon liikevaihdon jakautumisesta, joten niitä ei voi yleistää koko toimialaa koskeviksi. Ne tukevat kuitenkin voimakkaasti T&K-panostuksen tärkeyttä kilpailutekijänä ja tuotevalikoiman uudistamisen edellytyksenä.

Tutkimus- ja kehitystoiminnan keskittyminen suuriin yrityksiin näyttäisi olevan ristiriidassa sen kanssa, että pienten yritysten liikevaihdosta yli 15 prosenttia muodostui täysin uusista tuotteista, kun uusien tuotteiden osuus suurten yritysten liikevaihdosta oli näiden ilmoituksen mukaan vain 9 prosenttia. Selitys lienee osittain se, että pienet yritykset tulkitsevat uusiksi tuotteita, jotka ovat niille uusia, mutta poikkeavat vain vähän markkinoilla jo laajassa käytössä olevista tuotteista. Kyse voi kuitenkin olla myös teknisen osaamisen siirtymisestä henkilöiden mukana suurista yrityksistä tai julkisista tutkimusyksiköistä pieniin. Tämä liittyy läheisesti suurten yritysten keskeiseen rooliin Suomen tutkimustiedon hyväksikäyttäjänä.



1. Esittelyvaihe 2. Kasvuvaihe 3. Kyllästymisvaihe 4. Supistumisvaihe

Kuvio 6.23. Eri elinvaiheissa olevien tuotteiden osuus liikevaihdosta eräillä toimialoilla ja eri kokoisissa yrityksissä¹, %

¹ Mukana vain innovaatiotoimintaa harjoittaneet yritykset.

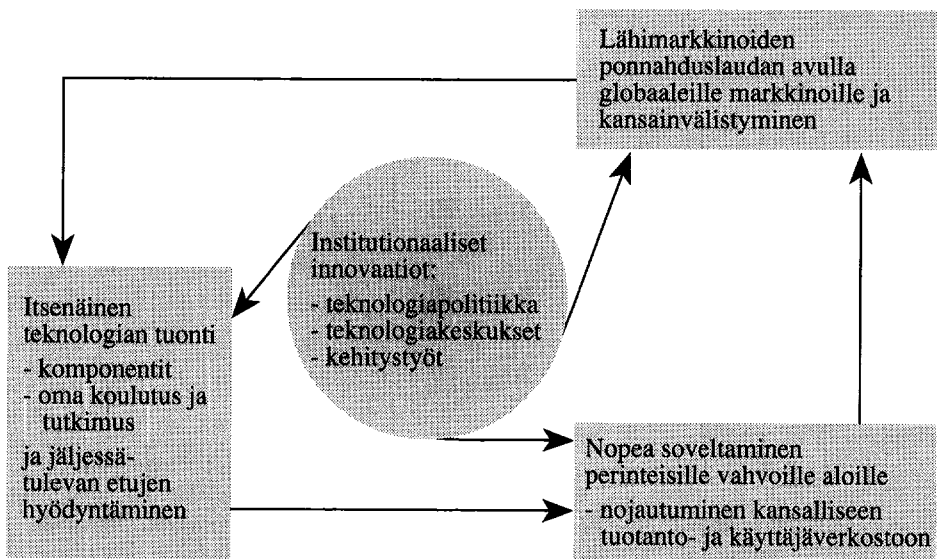
Korkean teknologian yrityksen menestystekijöistä

Suomen korkean teknologian elektroniikkateollisuuden menestystä voidaan havainnollistaa kuvion 6.24 kaaviolla.

Menestyminen elektroniikkateollisuudessa liittyy sen nopeaan soveltamiseen kansantalouden perinteisesti vahvoille aloille. Onnistuneissa sovelluksissa yksittäiset henkilöt, korkeakoulut tai tutkimuslaitokset ovat itsenäisesti valinneet sen osaamisen, jota on siirretty ulkomailta ja kehitetty edelleen Suomessa. Perinteisten yritysten oma teknologian siirto ei ole onnistunut yhtä hyvin. Onnistuneissa hankkeissa pienet yritykset ovat tyypillisesti kehittäneet ja markkinoineet uusia tuotteita, jotka suuret yritykset ovat hankkineet omiin tuotevalikoimiinsa yritysostoin.

Tätä yleiskuvaa tukee ja täydentää tutkimus, jossa selvitettiin huipputekniikan yritystoimintaa Oulun alueella (Paloniemi, 1991). Tutkimuksessa mukana olleet 65 yritystä edustivat hyvin kattavasti alan yrityksiä alueella. Ne toimivat etupäässä tietotekniikan, tietoliikenteen tai muun elektroniikan alalla. Yritysten tutkimuksen ja tuotekehittelyn osuus liikevaihdosta oli vuonna 1990 noin 15 prosenttia. Tarkasteltujen yritysten liikevaihdosta kaksi kolmannesta suuntautui suoraan vientiin ja Oulun alueelle vain viitisen prosenttia.

Yrityksistä kolmannes oli suurten yritysten tulosyksikköjä, tuotekehitysyksikköjä tai tytäryhtiöitä. Näiden osuus tutkittujen yritysten kokonaisliikevaihdosta oli kuitenkin 80 prosenttia, työvoimasta 76 prosenttia ja viennistä peräti 96 prosenttia. Itsenäiset yritykset ja pk-yritysten tytäryhtiöt olivat hyvin riippuvaisia kotimaisista markkinoista ja kotimaisten suurten yritysten alihankinnoista. Pienyrityksissä viennin osuus oli vain neljäsos liikevaihdosta, kun se suuryhtiöiden tytäryhtiöissä oli keskimäärin kolme neljännestä.



Kuvio 6.24. Suomen korkean teknologian elektroniikkateollisuuden menestystekijät

Lähde: Lovio, 1990.

Itsenäisten yritysten ja pk-yritysten tytäryhtiöiden pääliiketoiminta oli tyypillisesti varhaisen kasvun vaiheessa, kun taas suuryhtiöiden tytäryhtiöiden ja tulosyksiköiden merkittävimmät liiketoiminnot liittyivät jo kypsiin tuotteisiin. Noin puolet vuoden 1980 jälkeen perustetuista yrityksistä mainitsi tärkeimmäksi perustamissyöksi uuden tuoteidean tai erityistekniikan hallinnan. Korkean teknologian yritystoiminnan synnyn tärkeitä edellytyksiä Oulun seudulla olivat koulutetun työvoiman saatavuus sekä yhteydet yliopistoon, muihin alueen tutkimusyksiköihin ja muihin korkean tekniikan yrityksiin. Ne mainittiin tärkeimpinä sijoittumiseen vaikuttaneina tekijöinä tutun paikkakunnan ohella.

Oulun seutua koskevat tutkimustiedot tukevat näkemystä suurten yritysten keskeisestä asemasta pienten korkean tekniikan yritysten kehittämien tuotteiden viennissä ja niiden laajamittaisen tuotannon käynnistämisessä. Itsenäiset pienyritykset olivat tietoisia ongelmistaan näillä alueilla. Yritykset mainitsivat perustamisvaiheen keskeisimpinä pulmina puutteet markkinointiosaamisessa, asiakkaan kannalta liian uudet tuotteensa ja tuotannon käynnistämistä vaikeudet.

Oulun seudun yrityksillä oli pienten yritysten ulkomaan markkinoinnissa eniten käyttämä strategisen liittoutuman muoto, markkinointi- tai jakelusopimus ulkomaisen yrityksen kanssa. Kun pienet yritykset on aloitettu teknisen osaamisen perustalta, kilpailijat on usein havaittu vasta kun markkinointi ulkomaille on käynnistetty. Usein pahimmaksi kilpailijaksi on osoittautunut juuri yritys, jonka kanssa on tehty markkinointisopimus tai muu strateginen liittoutuma.

Riippuvaisuus yhdestä tai harvoista alihankinnoista on tehnyt pienistä itsenäisistä yrityksistä suhdanneherkkiä, koska menekin laskiessa suuret yhtiöt karsivat ensimmäiseksi alihankinnoistaan. Kun yritysten tyypillinen käyttökate on ollut alle 10 prosenttia, ne ovat ajautuneet helposti konkurssiin. Toisaalta myös suuryritysten tytäryhtiöt kokivat tutkimuksen mukaan sidonnaisuudet emoyhtiöön uhkatekijäksi.

Tilastokeskuksen kysely antaa samankaltaisen kuvan innovointitoiminnan ongelmista kuin Oulun seutua koskeva tutkimus. Pienissä yrityksissä korostuvat uusien tuotteiden markkinointiin ja T&K-yhteistyöhön liittyvät ongelmat. Luonnollisesti myös omien resurssien vähäisyys koetaan pienissä yrityksissä suureksi innovointiesteeksi. Yritysten välinen tai yritysten ja tutkimuslaitosten välinen yhteistyö T&K-toiminnassa on suurilla yrityksillä varsin yleistä. Pienten yritysten yhteistyö rajoittuu lähinnä asiakasyhteistyöhön. Sen sijaan yhteydet tutkimuslaitoksiin ja korkeakouluihin ovat vähäisiä.

Mitä ovat ne erityisalalat, joilla Suomella on kansainvälisesti vertaillen korkeatasoista teknistä osaamista? Seuraavaan on koottu eri lähteistä kuva suomalaisesta osaamisesta. Tarkastelussa rajoitutaan pääasiassa korkeaa osaamista ilmentäviin tuotteisiin. Olennainen osa vientimenestykseen johtavasta osaamisesta liittyy kuitenkin tapoihin, joilla tuotanto organisoidaan ja tuotteet markkinoidaan.

Suomessa on korkeatasoista osaamista useilla tuotannon ja teknologian aloilla. Suomalaiselle tekniikan kehittämiselle ja teknologiapolitiikalle on

Mitä Suomi osaa?

Tieto- ja informaatiotekniikassa suomalaisen osaamisen vahvoja aloja ovat viestintävälineet, puunjalostusteollisuuden ja muun prosessiteollisuuden ohjausjärjestelmät, tavaroiden lyhyen etäisyyden siirtoihin kuten hisseihin ja nostureihin liittyvät ohjausjärjestelmät sekä tuotantoprosessien tarkkailussa ja laboratorioissa käytettävät anturi- ja mittauslaitteet. Maksuliikenteen automaatio ja toimistojen tietokoneistuminen on Suomessa kansainvälisesti vertaillen pitkälle kehittynyttä ja maassamme on korkeatasoisia alan tuotanto- ja palveluyrityksiä. Elektronisten lukitus- ja kontrollijärjestelmien osalta suomalainen osaaminen on maailman huipputasoa.

Menestystä paperikoneiden ja muiden puunjalostusteollisuuden laitteiden valmistajana selittää pitkäaikainen kokemus paperinvalmistuksessa ja hyvin organisoitu yhteistyö alan suuryritysten kesken tutkimustoiminnassa. Keskuslaboratorio, VTT, Tekes ja erityisesti kemiallisen puunjalostusteollisuuden yritykset ovat yhdessä laitteiden valmistajien kanssa muodostaneet vahvan kehittäjäyhteisön. Sen sijaan mekaanisen puunjalostuksen ja varsinkin puuhuonekalujen valmistusteknologian kehitystyö on viime vuosina ollut heikkoa. Tärkeinä syinä tuotekehittelyn laiminlyöntiin tällä alalla voidaan pitää helppoja itämarkkinoita 1980-luvun alussa ja rakentamisen ylikuumenemiseen liittyvää kysyntää vuosikymmenen lopulla.

Mekatroniikan ja robotiikan sovellutuksia on Suomessa vähän esimerkiksi Ruotsiin verrattuna, vaikka maastamme löytyykin alan teoreettista tuntemusta ja yksittäisiä korkeatasoisia soveltajia esimerkiksi pumppujen venttiilien valmistuksessa. Suomalaiset ovat suuntautuneet asiakkaiden tarpeiden mukaan räätälöityjen tuotteiden valmistukseen.

Kulkuvälineiden valmistuksessa suomalainen osaaminen on liittynyt paljolti erikoistuotteiden valmistukseen. Suomalainen telakkateollisuus on asiakkaiden tarpeista lähtevällä osaamisellaan valtaamassa takaisin entisiä asemiaan. Valtion Rautateiden hankinnat ovat toistaiseksi pelastaneet junanvaunujen räätälöidyn tuotannon ja sarjatuotannon välimaastossa toimivan Rautaruukin Otanmäen tehtaan. Saman tyyppisellä tekniikalla toimiva Uudenkaupungin autotehdas on esimerkki ongelmiin joutuneesta tuotannosta. Sen sijaan esimerkiksi Itisissä toimiva erikoisajoneuvoja kuten paloautoja ja ambulansseja valmistava yritys on selvinnyt erityisosaamisellaan varsin hyvin myös laman aikana.

Verrattuna Ruotsiin ja moniin Keski-Euroopan maihin Suomi on selvästi laiminlyönyt uuden raide- ja transitotekniikan kehittämistä. Kun Venäjä tulevaisuudessa alkaa uudistaa kuljetusjärjestelmäänsä, tällaiselle tekniikalle on odotettavissa laajat markkinat. Esimerkki kiinnostuksen heräämisestä tällä alalla on konttien siirtoa kulkuvälineestä toiseen helpottavan konttipervävaunun kehittäminen. Lupaavia mahdollisuuksia tarjoaa myös alunperin Helsingin metrojunia varten kehitetty taajuusmuuntaja.

Suomi on maailman kärjessä uuden biotekniikan soveltajana metsäteollisuudessa. Ensimmäisiä sovellutuksia ovat olleet kloorin käytön korvaaminen entsyymikäsitteilyllä selluloosan valkaisussa ja puun kuoren irrottaminen entsyymikäsitteilyllä. Toinen keskeinen suomalaisen bioteknisen osaamisen ala ovat lääkkeet ja erityisesti diagnostiset valmisteet. Suomi on hyvin mukana täsmävalmisteiden kehittämisessä. Niiden avulla on mahdollista diagnosoida tarkasti ja hoitaa elimistöä vähemmän vaurioittaen virustauteja ja eri syöpämuotoja. Kolmas osaamisalue ovat biotekniset instrumentit ja bioanturit.

Biotekniselle suomalaiselle osaamiselle aukeavat lupaavat tulevaisuuden näkymät ympäristö- ja energiatekniikoiden alueella. Mekaanisen massan valmistus vaatii nykyisin kymmenesosan Suomen sähkönkulutuksesta. VTT:ssä jo kokeillun bioteknisen reitin ohella on Suomessa tutkimuksen alla lukuisia muitakin tapoja, joilla energian kulutusta mekaanisen massan valmistuksessa

on arvoitu voittavan vähentää huomattavasti. Sellunkeitossa energian saantoa voidaan lisätä kaasuttamalla mustalipeää. Suomessa pitkälle kehitettyä kaasukombiteknikkaa voidaan käyttää myös raskaan polttoöljyn, hakkeen, turpeen tai jätteiden energiakäytön tehostamiseen. Sen ohella, että kaasukombiteknikka tehostaa varsinkin sähkön tuotantoa biomateriaaleista, se on myös erinomaista ympäristöteknologiaa. Sillä voidaan ratkaisevasti vähentää materiaalien energiakäytöstä muodostuvia rikkidioksidi-, typenoksidi- ja muita haitallisia päästöjä. Millä aikataululla uusia menetelmiä otetaan käyttöön, riippuu hyvin olennaisesti siitä, kuinka edullista yritysten on säästää energiaa ja ympäristöä.

Energiateknikan ja ympäristöteknikan haasteet liittyvät läheisesti myös suomalaiseseen materiaalitekniiseen osaamiseen. Materiaalien kierrätys ja niiden kehittäminen energiatalouden kannalta paremmiksi ovat alan suuria haasteita. Perusmetallurgiasa Outokumpu Oy:n kehittämä liekkisulatusmenetelmä on paitsi taloudellisempi myös ympäristön kannalta parempi kuin useimmat kilpailijansa. Suomella on myös vahvaa teknistä osaamista teräksen valmistamisessa. Polymeeriteknologian kehittäjänä Neste Oy on huomattava jopa maailmanlaajuisesti. Se on viime aikoina keskittynyt varsinkin sähköä johtavien polymeerien kehittämiseen. Tampereen teknisessä korkeakoulussa on maailman huippuosaamista elinten siirroissa ja korvaamisessa tarvittavissa materiaaleissa kuten vähitellen liukenevissa luunautoissa.

ehkä jossain määrin ollut ominaista monimutkaisten ja teknisesti vaativien ratkaisujen suosiminen. Erityisesti ympäristöteknologian alalla tarvittaisiin yksinkertaisia ja halpoja ratkaisuja, jotka soveltuisivat myös kehitysmaiden tai entisten sosialistimaiden käyttöön. Hyvistä yksinkertaisista ympäristöteknisistä ratkaisuista voidaan mainita Suomessa kehitetyt ilman sähköä toimivat hajuttomat kuivakompostikäymälät.

Miten osaamista kohotetaan edelleen?

Tulevaisuudessa Suomen menestys riippuu keskeisesti siitä, kuinka Suomessa pystytään hyödyntämään parasta teknologiaa kysytyimpien tuotteiden valmistukseen. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää tehokasta koulutusjärjestelmää ja laajaa korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten harjoittamaa tutkimusta. Tutkimuksen hyödyntäminen riippuu kuitenkin ratkaisevasti tuotannollisten yritysten omista toimenpiteistä.

Teollisuuspolitiikan onnistumisen keskeisiä edellytyksiä Suomessa on luoda sellaisia rakenteita, jotka varmistavat suomalaisten säilymisen uuden teknologian kehittäjien eturintamassa. Tehokas innovaatiojärjestelmä edellyttää tutkimuksen ja tuotekehittelyn tukemisen ohella tutkimuslaitosten ja yritysten yhä parempaa yhteistyötä, kehityksen yhä tarkempaa seurantaan kansainvälisillä markkinoilla ja luottamuksellisten suhteiden rakentamista suomalaisten tuotteiden käyttäjiin (KTM, 1993a).

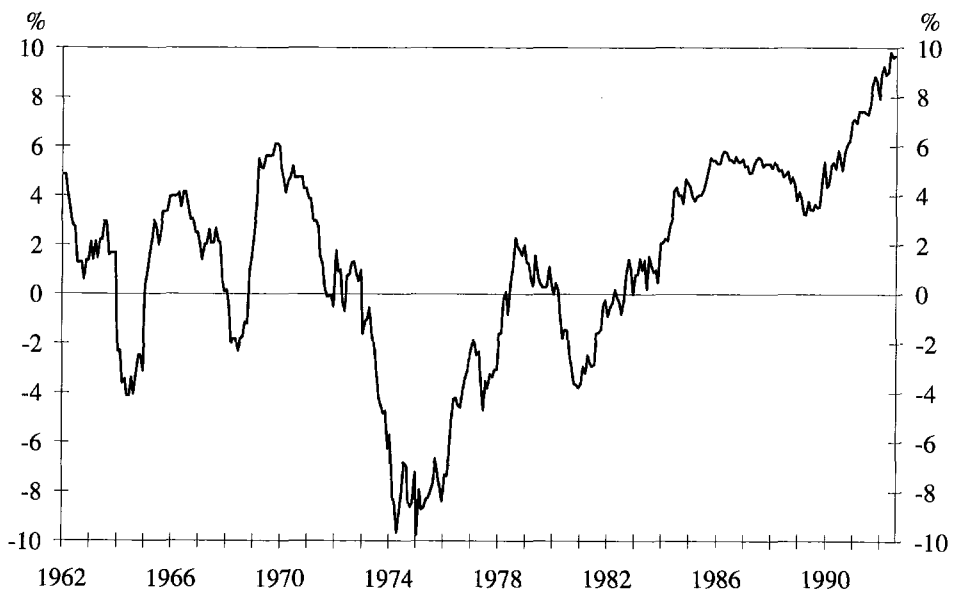
Tähän saakka suurilla yrityksillä on ollut keskeinen asema tutkimus- ja kehitystyössä yrityssektorilla. Samalla suuret yritykset ovat luoneet merkittävän kasvualustan pienille innovaatio-suuntautuneille yrityksille. Nämä ovat kuitenkin tulleet myös haavoittuviksi kapeiden asiakassuhteiden takia,

koska omat resurssit eivät riitä laajaan markkinointipanostukseen. Jotta Suomen kaltainen pieni maa säilyttäisi kansainvälisen kilpailukykynsä, yritysten välisiä koti- ja ulkomaisia toimitus- ja alihankintayhteyksiä tulisi käyttää hyväksi osaamisen siirtymisessä.

Tutkimus- ja kehittämistyön laajentamisen ja nopeiden sovellutusten aikaansaamisen perusedellytys on koulutuksen laadun jatkuva parantaminen. Tähän liittyy edellytysten luominen jatkuvaan opiskeluun ja itsensä kehittämiseen kotimaassa ja ulkomailla. Suurtyöttömyys on pahin uhka myös tältä näkökannalta. Vaikeudet sijoittua koulutuksen jälkeen työmarkkinoille heikentävät koulutusmotivaatiota ja lisäävät aivovuotoa ulkomaille. Inhimillisen pääoman karttumisen hidastuu myös sen vuoksi, että entistä suurempi osa työvoimasta menettää mahdollisuuden työssä oppimiseen. Tällä on pitkään kestäviä haittavaikutuksia Suomen talouteen.

6.4 Rakennettu pääoma ja muut sijaintitekijät

Investointien avulla otetaan käyttöön uusin tuotantoteknologia ja valtaosa maailmankauppaa käydään perinteisillä pääomavaltaisilla tuotantomenetelmillä tuotetuilla hyödykkeillä. Investointiasteen ja kasvuvauhdin välillä olikin teollisuusmaissa vielä 1970-luvulla selvä yhteys. Viime vuosikymmenellä yhteys näyttää heikentyneen. Maat ovat saavuttaneet suunnilleen saman kasvuvauhdin hyvin erilaisilla investointiasteilla (Liitekuvio 2). Entistä enemmän onkin alettu korostaa inhimillisen pääoman kumuloitumisen ja innovaatioiden merkitystä talouden kasvutekijänä.

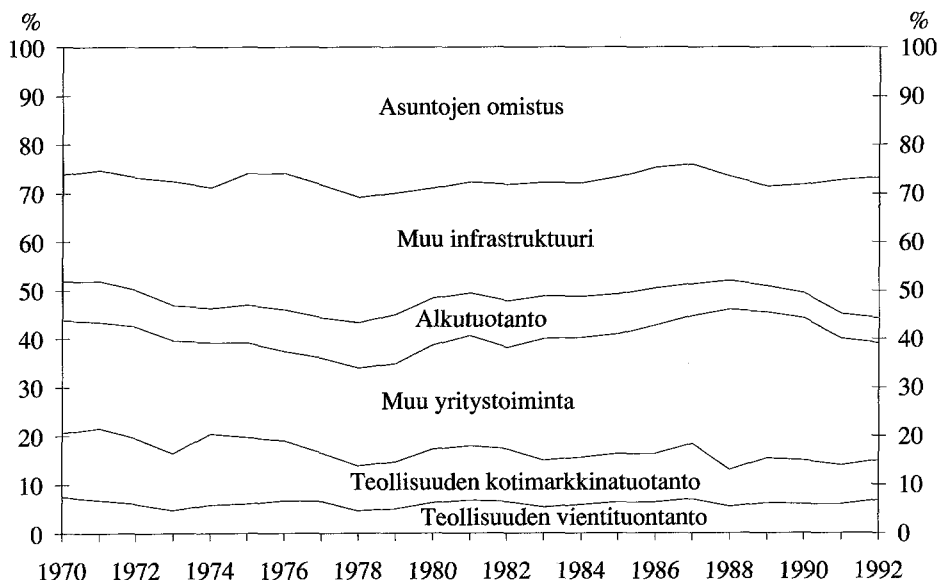


Kuvio 6.25. Reaalikorko¹ (liikepankkien antolainauskannan keskikorko)

¹ Deflatoitu elinkustannusindeksillä.

Suomen investointiaste on ollut korkea. Siihen ovat vaikuttaneet perusrakennelainvestointien tarve (esim. asunnot), tuotannon pääomavaltainen toimialarakenne ja luotonsäännöstelyaikakaudella usein alhainen reaalikorko. Reaalikorko on jo kymmenkunta vuotta ollut vähintään kansantuotteen kasvuvauhdin tasolla (Kuvio 6.25). Entistä korkeampi reaalikorko nostaa tuottovaatimusta ja siten tehostaa investointeja. Myös verotuksen muutoksilla on vähennetty vieraan pääoman suhteellista edullisuutta, joten tätäkin kautta investointien voi odottaa tehostuvan.

Jos teollisuuden investoinnit jaetaan toimialoittain vientiin ja kotimaahan suuntautuneisiin investointeihin sillä perusteella mikä on viennin osuus toimialan tuotannon arvosta, on avoimen sektorin osuus investoinneista Suomessa ollut pieni. Käytännössä sama tuotanto voidaan tietysti usein markkinoida kotimaahan tai ulkomaille. Jako antaa kuitenkin havainnollisen kuvan voimavarojen kohdentumisesta kotimaan markkinoille tai vientiin suuntautuneeseen tuotantoon.



Kuvio 6.26. Investointien rakenne Suomessa vuosina 1970 - 1992

Investoinnit ovat Suomessa olleet kansainvälisesti verrattuna korkealla tasolla ja myös vaihdelleet voimakkaasti. Investointihuiput ovat toisen maailmansodan jälkeen ajoittuneet 1960-luvun alkuun, 1970-luvun puoliväliin ja viime vuosikymmenen lopulle. Tuoreimman, 1980-luvun lopulle ajoittuneen investointinousun voimakkuutta korostaa se, että samanaikaisesti yritykset investoivat runsaasti ulkomaille. Ulkomaille suuntautuneet investoinnit olivat jaksolla 1985 - 1990 arvoltaan noin kolmannes kotimaisista teollisuusinvestoinneista.

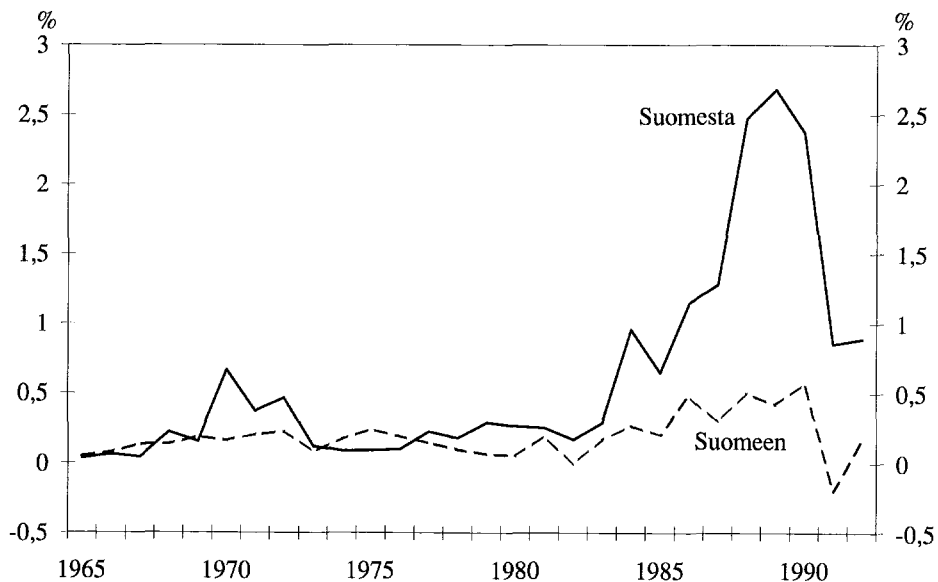
Kotimarkkina-alojen kapasiteetin suuret laajennukset ja kotimaisen kysynnän jyrkkä alamäki merkitsevät sitä, että eräillä aloilla kapasiteetin käyttöas-

teet ovat romahtaneet ja investointitoiminta voi jäädä alhaiseksi pitkäksi aikaa. Tämä koskee erityisesti kotimarkkinateollisuutta ja yksityistä palvelusektoria (ks. luku 9.2). Koska rakennemuutos kuitenkin jatkuu, voi kapasiteetin poistuma muodostua huomattavasti suuremmaksi kuin keskimääräisillä pitoajoilla arvioiden.

Investointien supistuminen vuosina 1991 - 1993 yli 40 prosentilla sekä konkurssien ja muiden toiminnan lopettamisten seurauksena kiihtynyt kapasiteetin poistuma merkitsevät tuotannollisen nettopääomakannan alenemista ensimmäisen kerran toisen maailmansodan jälkeen. Viennin nopea kasvu on toisaalta johtamassa eräillä aloilla kapasiteetin täyskäyttöön. Pitkän ajan tuotantomahdollisuuksien kannalta onkin oleellinen kysymys, missä määrin tuotantokapasiteettia laajennetaan lähivuosina kotimaassa ja miten paljon suomalaiset yritykset investoivat ulkomaille.

Suorat sijoitukset ulkomaille, osa talouden kansainvälistymistä

Suomesta tuli nettosijoittaja ulkomaille runsas vuosikymmen sitten. Suomalaisen yritysten todellinen kansainvälistyminen alkoi muihin teollisuusmaihin verrattuna myöhään mutta sitäkin nopeampana. Suomesta ulkomaille tehtyjen investointien kasvu oli 1980-luvun lopussa OECD-maiden nopeimpia. Vuosina 1986 - 1990 investoinnit Suomesta ulkomaille kasvoivat noin 45 prosentin vuosivauhtia. Vuosina 1991 ja 1992 lama on hidastanut sijoituksia ulkomaille. Suurena syynä nettosijoitusten romahdukseen oli ulkomaisen toiminnan tappiollisuus. Tämän osuus vuosien 1991 - 1992 suorien sijoitusten vähenemisestä oli puolet.



Kuvio 6.27. Suorat sijoitukset (ml. uudelleen sijoitetut voitot) Suomeen ja Suomesta vuosina 1965 - 1992, prosenttia kansantuotteesta

Lähde: Astika.

Suomalaisomisteisten teollisuusyritysten liikevaihto ulkomailla lähentelee jo Suomen tavaraviennin arvoa. Ulkomaisissa yrityksissä työskenteli vuonna 1990 lähes 25 prosenttia teollisuuden koko työvoimasta ja teollisuusyhtiöiden liikevaihto ulkomailla oli noin 100 mrd mk (VM, 1992).

Suomalaisyritysten kansainvälistyminen on vahvistanut suurimpien yritysten reaalista kilpailukykyä ja lisännyt teollisuuden valmiutta sopeutua integraatiosta johtuviin kilpailuhaasteisiin. Useilla teollisuuden toimialoilla ongelmana on ollut ulkomaisten yksiköiden heikko kannattavuus ja korkea velkaantuneisuus. Voittojen palautuksia ulkomaisista sijoituksista on ollut vuosittain vain prosentin verran sijoitetusta kannasta.

Suomalaiset yritykset ovat ostaneet varsin usein bulkkitarvike- ja konevalmistuksen yksiköitä kypsiltä aloilta, kuten perusmetallialalta ja kemiallisesta teollisuudesta. Näillä aloilla tuotannon mittakaavaedut ovat suuret ja yrityksen on oltava riittävän iso säilyäkseen markkinoilla. Ostomotiivina onkin usein ollut markkinaosuuksien hankkiminen.

Valtiovarainministeriön kansainvälistymistyöryhmän (VM, 1992) teettämän yrityskyselyn mukaan syyt suomalaisyritysten halukkuuteen siirtää toimintojaan ulkomaille ovat enimmäkseen samoja kuin syyt ulkomaisten yritysten vähäiseen kiinnostukseen etabloitua Suomeen. Erityisesti suomalaisten markkinoiden pieni koko eli riittämätön kysyntä sekä syrjäinen sijainti ovat molempien taustalla. Ulkomaiset yritykset eivät sijoita Suomeen varsinkaan tuotannollista toimintaansa vaan pikemminkin markkinointi- ja myyntitoimintoihin huolehtimaan emoyrityksen suomalaisista vientimarkkinoista.

EY-maiden osuus suomalaisten investoinneista ulkomaille on ollut selvässä kasvussa. Niiden osuus oli vuonna 1992 noin 55 prosenttia. EFTA-maiden, varsinkin Ruotsin osuus on alentunut. Ruotsi on läheisyytensä ja yhteiskuntansa samanlaisuuden takia ollut yritystemme luonnollinen ensimmäinen sijoitus- ja laajentumiskohde. Kansainvälistymisen edetessä painopiste on siirtymässä kauemmas. EY:n vaikutus - Ruotsin EY-jäsenyyden epävarmuus - ja Ruotsin kustannustason suhteellinen korkeus yhtyneenä heikkoon yleiseen talouskehitykseen ovat myös vähentäneet suoria sijoituksia Suomesta Ruotsiin.

Kysyntäodotukset ja EY:n sisämarkkinoihin varautuminen ovat vaikuttaneet EY-alueelle suuntautuneisiin suoriin sijoituksiin Suomesta. Suomen hintakilpailukykyyn huonontuminen suhteessa EY-maihin lisäsi myös yritystemme suoria sijoituksia EY-alueelle (Karppinen, 1991). Tavaravienti ja suorat sijoitukset ovat tässä mielessä olleet toisiaan korvaavia kansainvälistymisstrategioita. Yrityskyselystä kävi ilmi, että Suomesta ulkomaille suuntautuvat investoinnit kohdistuvat tulevaisuudessa entistä voimakkaammin EY-maihin. Pääkonttorit samoin kuin tutkimus- ja tuotekehittelytoiminta aiotaan kuitenkin pitää yhä kotimaassa. Kansainvälistymisen arvioidaan olevan sen sijaan nopeaa markkinointi-, rahoitus- ja logistiikkatoiminnoissa. Suomen EY-jäsenyyden arvioidaan hillitsevän Suomesta ulkomaille tehtäviä investointeja ja edistävän hieman ulkomailta Suomeen tulevia suoria sijoituksia. Suomen EY-jäsenyys olisi ulkomaalaisille tärkeä mutta ei riittävä investointikannustin.

Potentiaalisen kohdealueen suomalaisille sijoituksille tarjoavat Baltian maat ja muut lähialueet. Viroon on jo investoitu melko runsaasti esimerkiksi yhteisyrityksiin. Epävarmuus näissä maissa sijaitsevan tuotannon asemasta Suomen mahdollisen EY-jäsenyyden jälkeen voi jonkin verran hidastaa sijoitustoimintaa. Toisaalta näissä maissa sijaitseva tuotanto voidaan markkinoida paitsi sijaintimaahan myös muihin Itä-Euroopan maihin. Sijoituksia Venäjälle rajoittavat toistaiseksi sekavat omistusolot ja investointiturvan puutteet. Näiden selkiinnyttyä suomalaisten yritysten investointivirrat painottunevat entistä enemmän tähän suuntaan.

Suomesta ulkomaille tehdyt sijoitukset ovat olleet suuressa määrin tuotannollisia, kun taas ulkomaiset yritykset ovat sijoittaneet Suomeen lähinnä myynti- ja markkinointiyksikköjä. Näillä eri suuntiin kulkevilla investointivirroilla on vaikutuksia suomalaiseen tuotantorakenteeseen. Investointivirrat määräävät myös teknologista kehitystä, koska teknologian leviäminen tapahtuu yhä enemmän monikansallisten yritysten sisäisinä siirtoina ja yritysten välisen yhteistyön kautta perinteisen laitekaupan ohella. Sen vuoksi Suomeen olisi tärkeää saada muitakin ulkomaisia sijoituksia kuin markkinointiyksiköitä.

Ulkomaisten investointien ja valuuttakurssien välinen suhde on ollut vähemmän esillä suomalaisessa keskustelussa. Hintatasoon nähden epärealistinen valuuttakurssi saattaa Reinikaisen (1991) mukaan vääristää kuvaa siitä, minkälaisia sijaintietuja eri maat tarjoavat. Jos oma valuutta on yliarvostettu, näyttää kotimaahan sijoittaminen epäedullisemmältä vaihtoehdolta kuin tosiasiallisesti olisi syytä ajatella. Vastaavasti valuutan pitkään jatkuva aliarvostus voi antaa ulkomaisille investoijille liiankin hyvän kuvan siitä, millaisia sijaintipaikkaetuja maa pitemmällä tähtäyksellä tarjoaa.

Miten saada Suomeen ulkomaisia sijoituksia?

Edellä mainittu kansainvälistymistyöryhmä pyrki arvioimaan myös ulkomailta Suomeen tehtävien investointien kehitystä 1990-luvulla. Arvioinnissa käytettiin kahta eri kyselyä: toinen tehtiin Suomessa jo toimiville ulkomaisille yrityksille ja toinen Suomen ulkomailta toimiville kaupallisille sihteereille. Näiden tulosten perusteella ulkomaisten investoijien kiinnostus Suomea kohtaan pysyy vähäisenä myös tulevaisuudessa. Jos Venäjän ja Baltian maiden talous kehittyy jatkossa myönteisesti, näiden maiden markkinoiden läheisyys saattaa jatkossa olla tärkein motiivi ulkomaisille yrityksille investoida Suomeen. Samansuuntaisia tuloksia on saatu myös kansainvälisissä kyselyissä eri maiden tai alueiden sopivuudesta tuotantolaitosten tai pääkonttorien sijaintipaikaksi. Suomi tunnetaan huonosti ja/tai se koetaan syrjäisen sijainnin ja markkinoiden pienuuden takia vähemmän houkuttelevaksi sijaintipaikaksi.

Ulkomaalaisomistusta rajoittavien säädösten purkaminen lisää ulkomaalaisten mahdollisuuksia etabloitua Suomeen. Vaikka lupakäytäntö on ollut tähänkin mennessä liberaalia, rajoittava lainsäädäntö sinänsä on voinut saada monet ulkomaiset yrityksen luopumaan suunnitelmistaan investoida Suomeen.

Kansainvälisten pääomavirtojen vapautuminen ja ulkomaisen omistusoikeuden liberalisointi monissa maissa ovat johtaneet kiristyvään kilpailuun ulkomaisista investoinneista maiden välillä. Suomi joutuu toimimaan yhä aktiivisemmin pitääkseen omien yritystensä tuotannollista toimintaa kotimaassa ja houkutelakseen maahan myös korkeatasoisia ulkomaisia tuotannollisia investointeja. Investoijien näkemykset joudutaan ottamaan huomioon koko talouspolitiikassa ja muussa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, esimerkiksi verotuksessa ja energiapolitiikassa.

Ulkomaalaisten investoinnit Suomeen olisi osattava käyttää kanavana uudistaa suomalaista tuotantorakennetta ja hankkia maahan uutta teknologiaa ja osaamista. Entistä enemmän tulisi kiinnittää huomiota investointien laatuun. Erityisesti kansainvälistyvien yritysten tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä yleensä tieto-taitointensiivinen toiminta olisi pyrittävä pitämään Suomessa. Sopeutumisen avainkysymys on koulutuksen ja infrastruktuurin taso sekä työmarkkinoiden joustavuus.

Suorat sijoitukset eivät ole yhtä herkkiä valuuttakurssimuutoksia koskeville odotuksille kuin portfoliosijoitukset. Silti markan ulkoista arvoa kohtaan tunnettu epäluottamus on entisestään vaikeuttanut ulkomaisten investointien houkuttelemista maahan. Pitkäjänteinen, uskottava talouspolitiikka luo vakautta, mikä on omiaan lisäämään koti- ja ulkomaisia investointeja Suomeen.

Investointien kehityksen kannalta keskeinen tekijä on niiden tuotto-odotus. Yhteiskunnan perusrakenteeseen, työmarkkinoihin ja sijaintiin liittyvien tekijöiden ohella tähän vaikuttaa myös verotus. Marginaali-investointien tuottovaatimuksen ja sijoittajan saaman nettotuoton erotusta kutsutaan investoinnin verokiilaksi. Jos tämä on merkittävä, kansantalouden investointiaste voi jäädä alhaiseksi. Verokiilan vaihtelu eri investointikohteissa voi myös heikentää pääomien tehokasta kohdentumista.

OECD on tehnyt vertailun investointien verokiilasta eri maissa vuonna 1991 (OECD, 1991b). Vertailun mukaan Suomen keskimääräinen verokiila oli vertailumaista korkeimpia. Tämä koski erityisesti voittovaroin tai osakeannein rahoitettuja investointeja. Velkarahoituksen osalta Suomen verokiila oli negatiivinen, mikä heijasti velkarahoituksen verotuksellista edullisuutta. Investointikohteittain verokiila oli suurin varastoinvestoinneissa, joskin myös kone- ja rakennusinvestointien verokiila oli EY:n ja OECD:n keskiarvoa selvästi korkeampi.

Suomen pääomatuloverotuksen uudistaminen on muuttanut Suomen asemaa. Vuonna 1993 investointien verokiila Suomessa on EY:n keskitasoa ja alempi kuin useimmissa OECD-maissa. Erityisesti osakerahoituksen osalta tilanne on Suomessa edullinen.

Suomea investointiympäristönä ajatellen ongelmat liittyvät talouden ajan-kohtaisiin tasapainottomuuksiin, jotka heijastuvat etenkin korko- ja valuuttakurssiepävarmuutena. Mikäli talous saadaan vakaalle kasvu-uralle, ovat monet pitkän ajan kasvutekijät varsin positiiviset. Asema kansainvälisessä työnjaossa selkiintyy lähivuosina ja ilmeisesti ero ETA-ympäristön tai EY-jäsenyyden välillä ei ole kovin suuri, jos ratkaisu ei jätä spekulatioita elämään.

Maa	Rahoitusmuodoittain			Investoinneittain			Keski- määrin
	Voitto	Osake	Velka	Koneet	Raken- nukset	Varastot	
Tanska	1,4	5,0	3,2	2,1	2,3	3,2	2,4
Ranska	3,0	7,4	-0,1	1,4	2,3	4,6	2,3
Saksa	1,0	1,5	0,5	1,2	1,2	-0,1	0,9
Irlanti	0,3	2,5	4,4	1,9	1,7	2,3	1,9
Italia	4,3	2,8	-0,3	2,3	3,2	2,3	2,6
Espanja	0,9	3,2	3,5	1,6	1,5	3,5	2,0
Englanti	2,1	1,4	2,2	1,5	1,7	3,6	2,0
Norja	3,6	0,8	1,1	1,4	2,0	5,5	2,5
Ruotsi	2,9	2,1	0,5	1,4	1,9	3,5	2,0
Suomi	7,2	8,5	-1,3	3,3	4,2	7,0	4,4
Suomi 1993	2,6	1,1	1,1	1,4	1,7	3,2	1,9
Keski-arvot:							
EY	1,7	4,1	1,2	1,4	1,8	2,7	1,8
OECD	2,7	4,7	1,0	1,8	2,3	3,6	2,3

Taulukko 6.13. Investointien verokiila eräissä OECD-maissa vuonna 1991 sekä Suomessa vuosina 1991 ja 1993, %

Lähteet: OECD, 1991b; VATT, 1993.

Suomen kustannustaso, pääomatulojen verotuskäytäntö ja yhteiskunnan perusrakenne ovat kilpailukykyisiä Länsi-Euroopan näkökulmasta. Vaikka suomalaisten yritysten kansainvälistyminen jatkuu ripeänä, suorien sijoitusten virrat tasapainottunevat, koska myös ulkomaiset investoinnit Suomeen kasvanevat selvästi viime vuosien alhaiselta tasolta.

Perusrakenteen hyvä laatu parantaa tuottavuutta

Perusrakenteeseen kuuluvat kestävät tuotannontekijät, joita yritykset ja kuluttajat voivat käyttää kollektiivisesti (Johansson, 1992). Infrastrukturi on perusta, jolla tuotannontekijävirrat, tietoliikenne, ihmisten ja yritysten väliset yhteydet sekä muut markkinoilla tapahtuvat kontaktit toteutuvat. Perusrakenne turvaa talouden toimijoille voimavarojen tavoitettavuuden. Siten perusrakenne on keskeinen osa tuotantopotentiaalia.

Kansantalouden perusrakenne koostuu liikenneväylistä, lentokentistä, tietoliikenneverkkoista, energiahuollosta sekä taajamien vesi- ja jätevesihuollosta. Myös julkiset palvelulaitokset ja asunnot luetaan usein perusrakenteeseen. Tässä ne on rajattu ulkopuolelle, koska on pyritty tarkastelemaan tuotantoa välittömästi palvelevaa perusrakennetta. Perusrakenne muodostuu siis monista osista yksittäisten, pientenkin alueiden palveluiden tuotannosta aina maan ulkoihin yhteyksiin. Tieverkoston osuus perusrakennekannasta on runsaat puolet ja osuus on ollut kasvava (Taulukko 6.14), kun tieinvestointien osuus perusrakennelainvestoinneista on ollut suuri erityisesti 1960-luvulla. Toisen merkittävän perusrakennearan energian ja lämmön jakelun osuus on supistunut energianjakeluinvestointien osuuden alentuessa 1960- ja 1970-luvulla.

Vuosi	Rautatiet	Tiet	Energian ja lämmön jakelu ¹	Satamat ja väylät	Vesi-huolto	Tieto-liikenne	Lento-liikenne
1960	7	42	29	8	8	5	1
1970	10	49	20	9	5	6	1
1980	11	49	18	7	6	7	1
1993	10	53	15	6	5	8	1
2005	9	55	15	6	5	9	1

¹ Sisältää myös energiatuotannon maa- ja vesirakennukset mutta ei talorakennuksia eikä koneita ja laitteita.

Taulukko 6.14. Tuotannollisen perusrakenteen jakauma vuosina 1960 - 2005, %

Suomessa on infrastruktuuriin investoitu viime vuosikymmeninä melko runsaasti verrattuna esimerkiksi Ruotsiin tai Yhdysvaltoihin.

Suomessa perusrakenteen merkitys on erityisen suuri, sillä hyödykkeiden hinnoista on noin 15 prosenttia kuljetuskustannuksia. Suomen perusrakenne ei ole ruuhkautunut. Esimerkiksi teiden ruuhkautuminen on Suomessa vähäistä ja tilapäistä. Suomi on siis hyvässä asemassa verrattuna Keski-Eurooppaan.

	1960 - 1988	1960 - 1973	1974 - 1988
Yrittäjätoiminta			
Suomi	4,2	5,2	3,2
Ruotsi ¹	3,8	4,7	3,0
Länsi-Saksa ²	n.a.	6,3	2,8
USA ¹	3,4	4,3	3,1
Infrastruktuuri			
Suomi	4,1	5,5	2,8
Ruotsi ¹	2,6	4,1	1,3
Länsi-Saksa ²	n.a.	7,7	3,2
USA ¹	2,6	4,1	1,4

Taulukko 6.15. Yrittäjätoiminnan bruttopääomakannan muutokset ja perusrakenteen pääomakannan muutokset, prosenttia vuodessa

¹ Lähde: Berndt - Hansson, 1991.

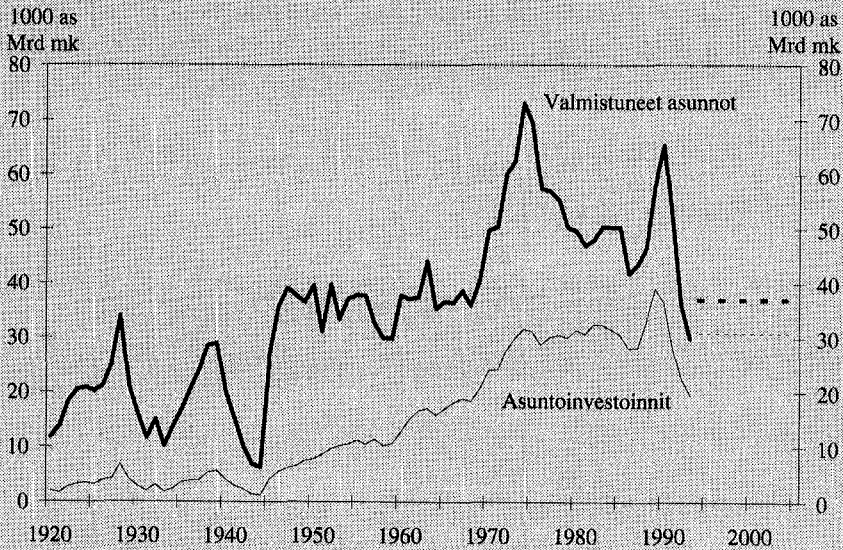
² Lähde: Conrad - Seitz, 1992.

Perusrakenteen määrä ja laatu vaikuttavat monin tavoin yksityisen sektorin päätöksiin. Toimiva infrastruktuuri on keskeinen tekijä, kun yrityksessä harkitaan uuden tuotantolaitoksen sijoittamista. Ruotsalaisella aineistolla tehdyn tutkimuksen mukaan (Anderstig, 1992) kansainvälinen saavutettavuus, yliopistojen läheisyys ja korkeasti koulutetun työvoiman saatavuus ovat tekijöitä, jotka selittävät eri alueiden kilpailukykyä. Yritysten kannalta on tärkeää, että infrastruktuuria ylläpidetään eikä se muodostu pullonkaulaksi ajateltaessa tuotannon laajentamista. Perusrakenteen paraneminen lyhyellä aikavälillä poistaa pullonkauloja, jolloin tuotantokustannukset alenevät ja kokonaistuottavuus nousee.

Mille tasolle asuntotuotanto palautuu?

Tuotannollisten investointien lisäksi myös asuntoinvestointien vaihtelut ovat olleet Suomessa voimakkaita. Valmistuneiden asuntojen määrä vaihteli sodan jälkeen noin 30 000 - 40 000 uuden asunnon välillä vuodessa, mutta kaksinkertaistui 1970-luvun alussa pudotakseen taas lähelle 40 000 asunnon tasoa. Uusi rakentamismousu johti taas liki 70 000 uuden asunnon vuositasolle viime vuosikymmenen lopulla. Vuosina 1993 - 1994 asuntotuotanto painunee alemmaksi kuin koskaan 1940-luvun lopun jälkeen. Pitkän ajan asuntotarvearvioiden mukaan vuosituhatteen vaihteen tienoilla tuotantotarve olisi noin 35 000 - 40 000 asuntoa vuodessa (Parkkinen, 1990).

Asuntoinvestoinnit ovat kehittyneet hiukan tasaisemmin kuin kappalemääräinen tuotanto. Asuntojen laatutason kohoaminen ja korjaustoiminnan laajeneminen näkyvät siinä, että asuntoinvestointien määrä kasvoi melko tasaisesti 1940-luvun puolivälistä 1970-luvun puoliväliin. Asuntojen kappalemääräisen tuotannon supistumisesta huolimatta säilyivät asuntoinvestoinnit kutakuinkin saavutetulla tasolla. Tämän vuosikymmenen alussa ne kohosivat selvästi, mutta romahtivat pian noin puoleen muutaman vuoden takaisesta huipusta. Asuntoinvestoinneissa tulee korjaustoiminnan osuus edelleen nousemaan.



Kuutio 6.28. Valmistuneet asunnot ja asuntoinvestoinnit vuoden 1992 hinnoin vuosina 1920 - 1993 sekä keskimäärin vuosina 1994 - 2005

Pitkällä aikavälillä tuotanto siirtyy ja uutta tuotantoa syntyy alueille, joilla perusrakenne on toimiva. Perusrakenteen vaikutukset tuotannon alueelliseen jakautumiseen ovat kuitenkin suhteellisen hitaasti. Samoin investointien muutokset näkyvät perusrakenteen palvelukyvyyn (pääomakannan) muutoksina vasta suhteellisen hitaasti. Kestävä perusrakennepolitiikka on pitkäjänteistä toimintaa.

Euroopassa merkittävän ongelman muodostaa entisten sosialististen maiden huono perusrakenne. Yhtäältä perusrakenteen kunnostaminen näissä

maissa edellyttää huomattavia investointeja. Toisaalta Suomen lähialueille tapahtuvista kuljetuksista varsin suuri osa saattaa tulla Suomen kautta. Lisäksi riippuen lähialueiden taloudellisesta kehityksestä, Suomi voi toimivien tietoliikenneyhteyksien ja ruuhkautumattomien kuljetusyhteyksien vuoksi olla houkutteleva sijoituspaikka Venäjän ja Baltian maiden markkinoille meneville yrityksille.

Tämän gateway-aseman hyödyntäminen vaatii Suomelta uusia investointeja perusrakenteeseen. Lähinnä kyseeseen tulevat rautatieyhteydet Etelä-Suomesta Pietarin alueelle ja Baltiaan sekä pohjoisten alueiden hyödyntämiseen liittyvät ratainvestoinnit Pohjois-Suomessa. Tässä yhteydessä on ratkaistava perusrakennelinvestointien rahoittaminen itärajan toisella puolella, johon myös Suomi joutunee osallistumaan.

Perusrakenteen investoinnit ovat jatkossa ongelmallisempia. Infrastruktuurihankkeet ovat suuria, voimakkaasti ympäristöä muokkaavia hankkeita. Lisääntyvä huoli ympäristöstä saattaa perusrakennelinvestoinnit yhä tiukempaan harkintaan. Infrastruktuurin rakentamista rajoittaa lähivuosisikymmeninä julkisen velkaantumisen katkaisu.

Lisääntyvää infrastruktuurin kysyntää ei voida tyydyttää pelkästään tarjontaa kasvattamalla, vaan olemassa olevan infrastruktuurin käyttöä on voitava tehostaa. Tällöin keskeinen keino on infrastruktuurin tuottamien palvelujen hinnoittelu. Esimerkiksi elektronisiin tietulleihin liittyvät tekniset ongelmat on jo suurelta osin ratkaistu ja tullien käyttöönottoa harkitaan mm. suur-Lontoon alueella sekä Saksan moottoriteillä.

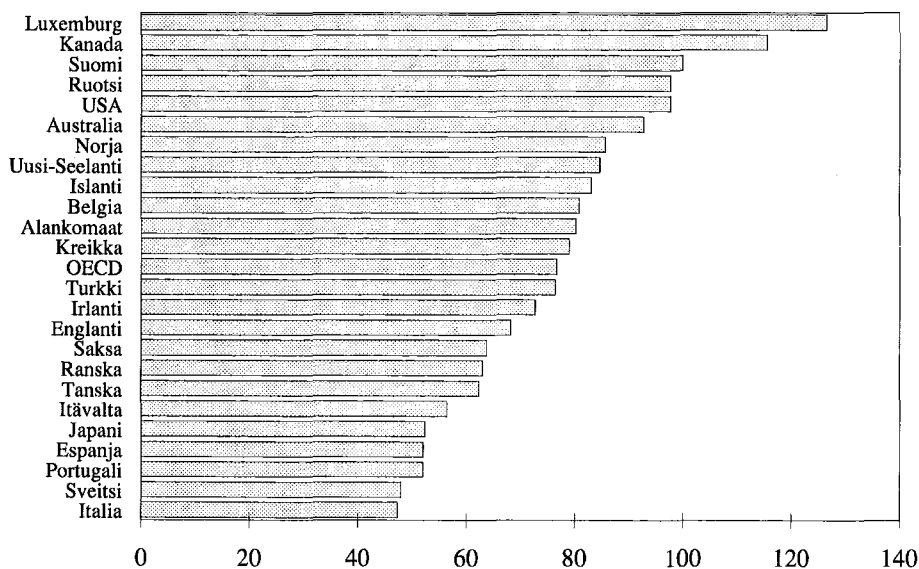
Energia Suomen kansantaloudessa

Suomen tuotanto on kansainvälisesti verrattuna hyvin energiavaltaista. Energian kulutus tuoteyksikköä kohti ostovoimapariteettilaskelmien mukaan on maassamme kolmanneksi korkein OECD-maissa.

Puolet Suomen tavaraviennistä koostuu energiavaltaisten toimialojen tuotteiden viennistä. Siksi tehokas energiahuolto on elintärkeä. Suomen energiahuolto on tehokasta, jos tehokkuuden mittarina pidetään kansainvälisesti alhaisia energian hintoja. Toisaalta energian alhainen hinta tarjoaa juuri energiavaltaiselle tuotannolle suhteellisia etuja eikä kannusta energian säästämiseen.

Fossiilisten polttoaineiden maailmanmarkkinoilla määräytyvät verottomat hinnat ovat vaihdelleet suuresti. Erityisesti öljyn reaalin maailmanmarkkinahinta on ollut epävakaa, koska sen hintaan vaikuttavat kysynnän ohella suuresti OPEC-järjestön tarjontapäätökset.

Raakaöljyn reaalin maailmanmarkkinahinta Yhdysvaltojen dollareina yli kymmenkertautui vuodesta 1970 vuoteen 1980. Kuviossa 6.30 öljyn nimellishinta on muutettu reaalisesti yksityisen kulutuksen hintaindeksin avulla yhtäältä Yhdysvaltojen dollareina ja toisaalta Suomen markkoina. Koska näiden valuuttojen keskinäinen reaaliarvo - yksityisen kulutuksen hintaindeksillä laskettuna - on vaihdellut tuntuvasti, on öljyn reaalin maailmanmarkkinahinnan kehitys ollut erilainen Yhdysvaltojen ja Suomen kuluttajien kannalta.



Kuvio 6.29. OECD-maiden energian kulutuksen subde ostovoimapariteetein laskettuun bruttokansantuotteeseen vuonna 1991, Ind (Suomi) = 100

Lähde: KTM:n ja VAT:n laskelmat.

Todetut öljyvarat riittävät tyydyttämään öljyn kysynnän nykyisillä reaalisilla maailmanmarkkinahinnoilla vuosikymmeniksi. Siksi vuoteen 2005 saakka öljyn reaalihinnan maailmanmarkkinoilla on oletettu jäävän suunnilleen nykyiselleen. Kuitenkin hintavaihtelut voivat tulevaisuudessakin olla suuria, koska öljyn viennistä puolet on peräisin poliittisesti epävakailta alueilta.

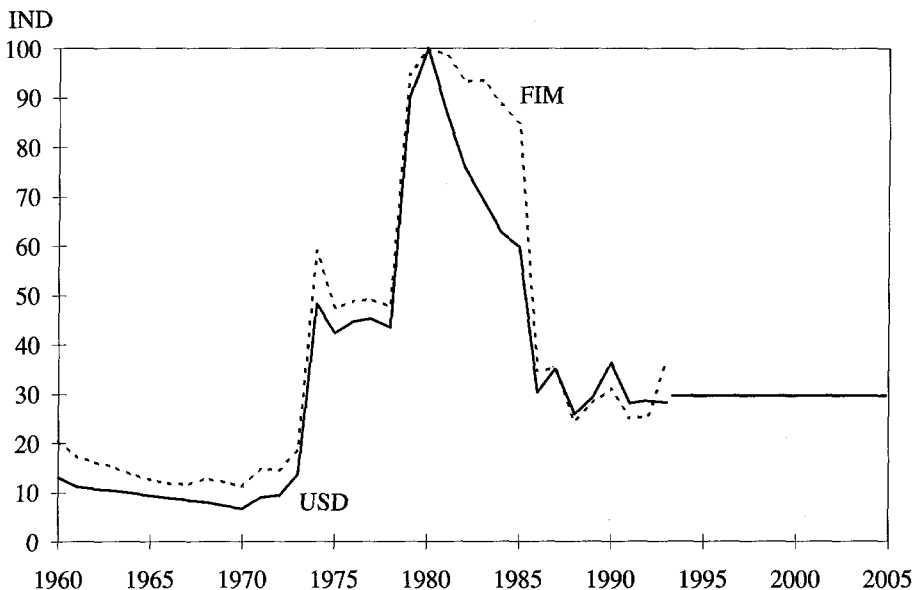
Sähkön veroton hinta vaihtelee maittain suuresti. Nämä hintaerot selittyvät lähinnä energiahuollon tehokkuuseroilla ja kotimaisen vesivoiman tai ydinvoiman osuudella sähkön hankinnasta.

Vuoden 1992 alussa sähkön verottomat hinnat olivat Suomessa kansainvälisesti verrattuna alhaiset. Suurteollisuus (50 miljoonaa kilowattituntia sähköä käyttävä teollisuuslaitos) maksoi sähköstään Suomessa runsaat 18 penniä kilowattitunnilta (kWh). Vain Kanadan suurteollisuus sai sähkönsä halvemmalla (alle 15 penniä/ kWh).

Suomen Sähkölaitosyhdistyksen tilastojen mukaan suurteollisuuden sähkön hinta oli vähintään kaksinkertainen Suomeen nähden esimerkiksi Espanjassa, Englannissa, Italiassa, Portugalissa, Saksassa ja Sveitsissä. Näihin kansainvälisiin vertailuihin on suhtauduttava varauksellisesti, koska useassa maassa sähkön suurkuluttajat saavat sähkönsä salaisten erityissopimusten perusteella listahintoja tuntuvasti halvemmalla. Esimerkiksi Saksassa sähkön suurkuluttajat ovat usein sähkölaitosten osaomistajia ja saattavat tällöin saada sähköä jopa omakustannushintaan.

Myös pienteollisuudelle (16 000 kWh vuodessa sähköä käyttävälle yritykselle) sähkö on Suomessa kansainvälisesti verrattuna edullista. OECD-maista vain Tanskassa sähkö oli vuoden 1992 alussa hieman halvempaa kuin

Suomessa (28,3 penniä/kWh). Suomeen nähden vähintään kaksinkertaista hintaa joutui sähköstä maksamaan ainakin Belgian, Espanjan, Irlannin, Englannin, Italian, Itävallan, Portugalin, Saksan ja Japanin pienteollisuus.



Kuvio 6.30. Raakaöljyn reaalin maailmanmarkkinahinta vuosina 1960 - 2005, Ind. (1981) = 100

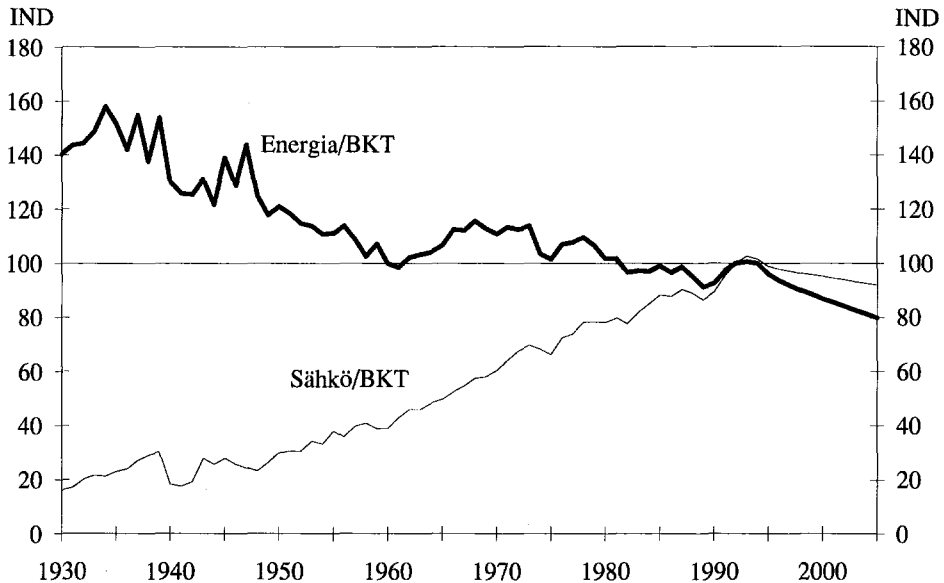
Kotitalouksien energian kulutusta verotetaan yleensä ainakin arvonlisäverotuksella ja joissakin maissa myös erillisillä valmisteveroilla. Suomessa kotitaloussähkö maksoi kuluttajille vuoden 1992 alussa keskimäärin 43,8 penniä/kWh. Vain kanadalaiset kotitaloudet saivat sähkönsä tätä halvemmalla. Yli 80 penniä/kWh joutuivat sähköstään maksamaan Belgian, Espanjan, Italian, Saksan ja Japanin kotitaloudet.

Energiavaltaisen vientituotannon, kylmän ilmaston ja pitkien kuljetusetäisyyksien takia energian hinta on Suomen kansantaloudelle myös tulevaisuudessa keskeinen asia. Energian käyttö tuoteyksikköä kohti vähenee Suomessa edelleen ja sähkön kulutus kasvaa hitaammin kuin reaalitytulot. Sähkön ja lämmön yhteistuotannon ansiosta Suomessa käytetään energiaa tehokkaasti muihin teollisuusmaihin verrattuna. Lisäksi maamme rakennuskanta on energiataloudellisesti hyvä ja monissa teollisuusprosesseissa energian omiaiskulutus on maailman pienimpiä.

Taloudellisuuden lisäksi Suomen energiahuollon keskeinen tavoite on sopeuttaa energiahuolto ympäristön kannalta kestävä kehityksen vaatimuksiin. Tämä tarkoittaa päästöjen ja muiden ympäristöhaittojen rajoittamista sekä pyrkimystä energian säästöön kaikessa energian käytössä.

Kiihokkeet energian säästämiseen tulevat jatkossa entistä enemmän energian hinnan kautta. Energian halpa hinta ei ole omiaan kannustamaan

energian säästämiseen. Valtiontalouden suuren alijäämän takia ainakaan lähivuosina yhteiskunnan tukea energian säästöön ei voitane lisätä. Energialoudellisen tutkimuksen tukeminen on tärkeää, jotta parantuvan energialousteknologian avulla voitaisiin edelleen lisätä energiahuollon tehokkuutta.



Kuvio 6.31. Energian ja sähkön kulutuksen subde bruttokansantuotteeseen vuosina 1930 - 2005, Ind (1992) = 100

Valtioneuvosto asetti selonteossaan huhtikuussa 1992 energiasektorille seuraavat määrälliset päästötavoitteet vuoteen 2000 mennessä:

- rikkidioksidipäästöjä vähennetään 80 prosenttia vuoden 1980 määrästä,
- typen oksidien päästöjä vähennetään 30 prosenttia vuoden 1980 määrästä ja
- hiilidioksidipäästöjen kasvu pysäytetään 1990-luvun lopulla.

Näistä määrällisistä päästötavoitteista rikkidioksiditavoite näyttää mahdolliselta saavuttaa Rikkitoimikunta 2:n mietinnön (1993) mukaisin toimenpitein. Typenoksidipäästöjen tavoite on vaikeasti saavutettavissa ilman huomattavaa energian säästön lisäystä. Hiilidioksiditavoite voidaan saavuttaa vain energiahuollon rakenteellisella uudistuksella, jossa lisäenergia tuotetaan ydinvoimalla, vesivoimalla ja bioenergialla, kuten metsäteollisuuden jätetuilla, sekä korvataan maakaasulla muita fossiilisia energialähteitä. Mikäli sähkön perusvoiman laajennukset suuntautuvat hiili- tai kaasuvoimaan, jää hiilidioksiditavoite saavuttamatta, sillä hiilidioksidin toteuttamiskelpoista puhdistustekniikkaa ei vielä tunneta.

Länsi-Euroopan yhdentyminen vaikuttaa Suomenkin energiahuoltoon monin tavoin. ETA-sopimus säätelee sähkön ja kaasun siirtoa sekä teollisuuden sähkön ja kaasun hintojen julkistamisvelvollisuutta. Lisäksi ETA-sopimuksen

mukaan suuret julkiset investointihankkeet on ilmoitettava avoimesti kilpailtavaksi sopimusmaiden tuottajille. Sähkönsiirron vapautuminen avannee suomalaisille sähkön tuottajille nykyistä enemmän vientimarkkinoita, koska sähkön tuottajahinta on Suomessa Euroopan alhaisimpia. Pitkät siirtoetäisyydet Keski-Euroopan maihin rajoittavat kuitenkin siirtohäviöiden takia sähkön vientimahdollisuuksia.

Energian kysyntä riippuu ratkaisevasti tuotannon kasvunopeudesta. Konaistuotannon kolmen prosentin vuosikasvu vuodesta 1992 vuoteen 2005 lisäisi kokonaisenergian tarvetta nykyisestä 30 Mtoe:sta (miljoonaa öljytonnia vastaavasta energiamäärästä) tuotannon rakennekehityksestä riippuen 33 - 38 Mtoe:iin. Näin käy, vaikka energian säästöä edelleen voimaperäistettäisiin. Tällaisella tuotannon kasvuvauhdilla sähkön kulutus lisääntyy kuitenkin vähintään neljänneksellä. Mikäli talouskasvu painottuu sähkövaltaisille aloille, kasvaa sähkön tarve 40 prosenttia.

Jos taantuma länsimaissa jatkuu useita vuosia eikä Suomen kansantaloudessa onnistuta korjaamaan julkisen talouden ja ulkomaantalouden alijäämiä, jää kokonaistuotannon kasvu Suomessa hitaaksi. Tällöin kokonaisenergian kulutus ei kasva lainkaan ja sähkön kulutuksen lisäyskin jää vaatimattomaksi.

Valtioneuvoston energiapoliittisen selonteon mukaan Suomen sähköhuollon varmuus säilytetään siten, että sähkön tuonti voi olla korkeintaan yhtä suurta kuin olemassa oleva kotimainen varavoima. Energiapoliittisessa selonteossa suhtaudutaan kielteisesti sähkön tuonnin jatkamiseen Venäjältä nykyisten tuontisopimusten umpeuduttua tämän vuosikymmenen lopulla. Venäjän sähkön tuotanto perustuu osittain sellaiseen ydinvoimat tuotantoon, jossa turvallisuusmääräykset eivät vastaa suomalaista tasoa.

Sähkön tuonti Ruotsista loppuu vuoteen 2010 mennessä, koska Ruotsi on päättänyt sulkea puolet sähkön tuotantokapasiteetistaan eli lopettaa ydinvoimat tuotannon kokonaan. Jos Ruotsin kansanäänestyspäätöstä ydinvoiman tuotannon lopettamiseksi ei muuteta eikä turvallisuussyistä tuoda sähköä Venäjältä, on Suomen tuotettava tulevaisuudessa kokonaan tarvitsemansa sähkö. Toisaalta sähkön viennille Ruotsiin avautuu hyviä mahdollisuuksia.

6.5 Kasvutekijät muuttuvat

Suomen nopea taloudellinen kasvu viime vuosikymmeninä perustui moniin sellaisiin tekijöihin, joihin ei tulevaisuudessa voida enää nojautua. Eräs kasvun tärkeä taustatekijä oli väestön ikärakenteesta ja naisten työmarkkinoille hakeutumisesta johtunut työvoiman tarjonnan nopea kasvu ja työvoiman koulutustason ripeä kohoaminen. Jatkossa työvoiman keski-ikä nousee ja koulutustaso kohoaa lähinnä sukupolvien vaihtumisen seurauksena. Koulutettujen osuus nuorissa ikäluokissa ja naisten työhönsallistuminen alkavat olla lähellä lakipistettään. Inhimillisen pääoman karttuminen tapahtuu entistä enemmän työssä oppimisen ja aikuiskoulutuksen seurauksena. Työpanoksen tarjonta puolestaan riippuu ennen kaikkea ikääntyvien työmarkkinoilla pysymisestä tai eläkkeelle siirtymisestä ja työaikojen kehityksestä.

Uutena tekijänä työmarkkinoilla alkaa yhä enemmän vaikuttaa ulkomalaisväestö. Maahanmuutto voi lisätä työvoiman tarjontaa ja työmarkkinoiden joustavuutta. Samalla se saattaa nopeuttaa työmarkkinoiden lohkoutumista. Samaan suuntaan vaikuttaa myös työmarkkinoiden joustavuuden parantamisen edellyttämä neuvottelujärjestelmän painottuminen lisääntyvästi työpaikka- ja yritystason sopimuksiin. Suomen työmarkkinoilla järjestäytymisaste on poikkeuksellisen korkea ja tämänkaltaiset muutokset asettavat työmarkkinoiden pelisäännöt ja työmarkkinajärjestöjen uusiutumisen koetukselle.

Toinen keskeinen kasvutekijä on ollut korkea säästämis- ja investointiaste. Sen seurauksena tuotannollinen pääomakanta on laajentunut ja uudenai-kaistunut ja perusrakenne pysynyt ruuhkautumattomana ja hyvässä kunnossa. Investointien romahtaminen parin viime vuoden aikana ja hidas elpyminen jatkossa heikentävät nopeasti tilannetta. Tuotantokapasiteetin ja perusrakenteen laajentamiseen ja uudistamiseen käytettävissä olevat voimavarat ovat kuitenkin niukat, koska tulonmuodostuksesta on käytettävä mittava osa velkaantumisen alentamiseen.

Ulkomaiset sijoituskohteet kilpailevat entistä tiukemmin kotimaisten investointien kanssa. Suomessa vasta 1980-luvun lopulla laajentunut yritysten kansainvälistyminen on keskeinen tekijä Suomen tuotantorakenteen muutoksessa. Samat edellytykset, jotka vaikuttavat suomalaisten yritysten investointipäätöksiin koti- ja ulkomaisen kohteen välillä, määrittävät myös sen, missä määrin Suomi houkuttelee ulkomaisia sijoittajia. Tällaisten tekijöiden, kuten tuotannollisen perusrakenteen toimivuuden, kustannustason ja elinympäristön laadun tulisi kompensoida Suomen markkinoiden pienuudesta ja syrjäisestä sijainnista aiheutuvat haitat. Venäjän ja muiden lähialueiden vaikutus investointien suuntautumiseen säilyy kysymysmerkkinä vielä pitkään.

Tulevaisuudessa talouden kehitys perustuu lisääntyvässä määrin pääoma- ja muiden tuotantopanosten käytön tehostamiseen ja joustavaan siirtymiseen alalta toiselle kysyntänäkymien muuttuessa. Tämä edellyttää kasvavaa panostusta tutkimukseen, kehittämistyöhön, koulutukseen ja markkinointiin uusien tuotteiden aikaansaamiseksi ja myymiseksi. Korkean työttömyyden oloissa tämänkaltaisen siirtymä intensiivisen kasvun suuntaan ei ole helposti toteutettavissa.

Talouden kehitysehtoihin vaikuttava huomattava muutos on jo tapahtunut ja jatkuu yleisessä toimintaympäristössä. Aika, jolloin neljännes viennistä oli pitkäaikaisten sopimusten puitteissa tapahtuvaa vaihtokauppaa ja jolloin reaalikorko oli vuosikausia negatiivinen, on takanapäin. Koko talous on avautumassa todelliseen kansainväliseen kilpailuun. Toiminnan kannattavuutta ei voida enää taata valuuttakurssimuutoksilla, korkosäännöstelyllä, tuonnin rajoittamisella tai valtion tuella kuten ennen. Tämä lienee suurin muutos Suomen kasvutekijöissä ja samalla muutos, jonka vaikutuksia ei ennalta juuri voi arvioida. Tulos riippuu siitä, miten talousyksiköt, valtio ja kunnat, yritykset, palkansaajat, maataloustuottajat ja myös aktiivisen työelämän jättäneet eläkeläiset sopeutuvat toimintaympäristön muutoksiin.

Ai viitteet

¹ Ilkka Kajaste on arvioinut, että vielä 1970-luvulla sekä viennin maa- että hyödykerakenne heikensivät vientimenestystä. Viime vuosikymmenen jälkipuoliskolla molemmat tekijät kuitenkin tukivat viennin kehitystä (Kajaste, 1993b).

² Alueellinen integraatio luo kauppaa ja lisää hyvinvointia, kun tehoton kotimainen tuotanto väistyy kilpailukykyisemmän tuonnin tieltä. Kaupan uudelleensuuntautumisvaikutukset ovat erityisen selvästi havaittavissa mm. EY:n uusien jäsenmaiden kohdalla. Englannin ja Tanskan liittyttyä EY:ön 1970-luvun alussa kasvoi EY:n osuus niiden ulkomaankaupassa selvästi, vaikka vapaakauppa myös EFTA-maiden kanssa jatkui. Myös Espanjan ja Portugalin ulkomaankauppa on EY:ön liittymisen jälkeen suuntautunut voimakkaasti EY-alueelle (Mäkelä, 1992).

³ Kuopiolainen vaatetusalan yritys P.T.A. Group (ent. Piretta) tarjoaa esimerkin tällaisesta tuotannon hajauttamisesta. Vuonna 1993 yrityksen tuotannosta noin 35 % tehdään Kaukoidässä, 16 % Venäjällä, 15 % Portugalissa, 13 % Virossa ja loput Suomessa. Vielä vuonna 1992 Portugalin osuus oli 36 %, mutta se supistuu Viron ja Venäjän hyväksi (Savon Sanomat 10.11.1992).

Tuotannon alueellinen sijoittuminen ja siinä tapahtuvat muutokset osoittavat havainnollisesti, kuinka nopeasti yritykset reagoivat uusiin mahdollisuuksiin hyödyntää edullisia sijaintimahdollisuuksia koko maailman mittakaavassa.

Tuotantorakenteen vaihtoehdot

7

7.1 Suomen tuotannon ja viennin rakenne kansainvälisessä vertailussa183

7.2 Metsäsektorin muuttuva ympäristö186

Suomi on merkittävä tekijä metsäsektorilla
Suomen metsien hakkuusäästöt lisääntyvät edelleen
Paperin kierrätys - uhka Suomen metsäteollisuudelle?
Mekaanisella metsäteollisuudella on kasvu-
mahdollisuuksia

7.3 Tuotantorakenteen kehitysarviot193

Vienti ja tuonti toimialaryhmittäin
Mistä eväät vientivetoiselle kasvulle?
Skenaario I
Tuotannon rakenneskenaarioiden laatiminen
Skenaario II
Tasapainotavoitteet määrittävät kysyntäerien suhteet
Avoin sektori laajenee
Tuotannon kasvu entistä enemmän tuottavuuden
kasvun varassa
Energian tarve ja ympäristöpäästöt riippuvat
tuotannon rakenteesta
Ympäristöongelmien ratkaisut markkinaohjaukseen?

7.4 Kasvaako työttömyys edelleen?211

Pitkän syklin kuoppa vai kasvun pysyvä
hidastuminen?
Kasvun työllistävyys
Yritysrakenne ja työllisyys
Työllisyyden kehitys toimialoittain
Työn uusjako edessä?

7.5 Vientivetoisuus kaikissa tapauksissa219

Suomen tuotantorakenteessa on pitkällä aikavälillä tapahtunut kaksi suurehkoa murrosta. Ensimmäinen ajoittui vuosisadan vaihteeseen, jolloin maa- ja metsätalouden osuus kansantuotteesta alitti 50 prosenttia ja alkoi nopeasti supistua. Tällöin rakennemuutos ilmeni myös maatalouden työvoimaosuuden nopeana alenemisena, vaikka maa- ja metsätalouden työvoiman määrä säilyikin vielä pitkään korkeana. Tällä vuosisadalla maa- ja metsätalouden tuotanto-osuus on sota-aikojen lukuun ottamatta supistunut yhtäjaksoisesti nykyiseen 5 prosenttiin.

Toinen käänne ajoittuu 1940- ja 50-lukujen taitteeseen, jolloin jalostuselinkeinot teollisuus ja rakennustoiminta saavuttivat noin 40 prosentin tuotanto-osuuden tason, jossa ne pysyivät seuraavat kolmekymmentä vuotta. Tehdas-teollisuuden osuus oli korkeimmillaan 32 prosenttia kansantuotteesta vuosina 1974 ja 1980 ja aleni viime vuosikymmenellä yhtäjaksoisesti. Vuonna 1992 se oli enää 23 prosenttia. Viime vuosikymmeninä tuotantorakenteen kehitystä on leimannut nopea yksityisten ja julkisten palvelujen kasvu.

Toimiala	1860	1900	1950	1992
Alkutuotanto	62	49	26	5
Jalostus	16	23	40	30
Yksityiset palvelukset	17	23	26	44
Julkinen toiminta	5	5	9	20

Taulukko 7.1. Eri toimialojen osuus bruttokansantuotteesta vuosina 1860 - 1992, %

Lähteet: Hjerppe, Riitta, 1988; vuosi 1992: Tilastokeskus/KT ja VAT:n laskelmat.

Suomessa tapahtunut rakennemuutos poikkeaa muiden teollisuusmaiden vastaavasta siinä, että teollisuuden osuus kääntyi laskuun varsin alhaiselta tasolta ja palveluvaltaistuminen eteni nopeasti. Teollisuuden ja siihen liittyen viennin suhteellisen merkityksen supistuminen on viime aikoina heijastunut esityksinä uusteollistamisen tarpeesta. Toinen talouden rakenteisiin liittyvä keskusteluteema on ollut julkisen sektorin ja muun talouden suhde sekä avoimen talouden edellyttämät palvelusektorin muutostarpeet.

Tässä luvussa tarkastellaan lähinnä ensimmäiseen teemaan liittyviä kysymyksiä osassa I hahmoteltujen kansainvälisen talouden vaihtoehtojen ja luvussa 6 arvioitujen Suomen toimintaympäristön muutosten ja kotimaisten voimavarojen taustaa vasten. Luvussa 8 arvioidaan lähemmin julkisen talouden tulevaa roolia.

7.1 Suomen tuotannon ja viennin rakenne kansainvälisessä vertailussa

Suomen tuotantorakenne ei nykyisen laman edellä poikennut oleellisesti pienten teollistuneiden maiden vastaavasta. Alkutuotannon osuus on metsätalouden merkittävyyden takia keskimääristä korkeampi. Tehdasteollisuuden osuus on korkeampi kuin Tanskassa, samaa luokkaa kuin Ruotsissa ja Hollannissa, mutta huomattavasti pienempi kuin Itävallassa. Norjan riippuvaisuus öljyn ja kaasun tuotannosta pitää tehdasteollisuuden suhteellisen pienenä ja kaivannaistoiminnan suurena. Vuonna 1990 rakentaminen oli Suomessa poikkeuksellisen vilkasta ja sen osuus korkea. Kaupan ja majoituspalvelusten laajuus oli Suomessa suhteellisesti jonkin verran pienempi kuin vertailumaissa. Hollanti poikkeaa muista selvästi siinä, että julkisten palvelujen osuus on pieni, koska vastaavat palvelut hankitaan tulonsiirtojen turvin yksityiseltä kaupalliselta tai voittoa tavoittelemattomalta sektorilta.

	Itävalta	Suomi	Ruotsi	Tanska	Hollanti	Norja
Maa- ja metsätalous	3,3	6,0	2,8	4,4	4,5	3,1
Kaivannaistoiminta	0,3	0,3	0,4	1,0	3,3	14,3
Tehdasteollisuus	27,3	21,0	21,6	18,6	21,7	14,6
Sähkö-, kaasu- ja vesihuolto	2,6	2,3	2,8	1,8	2,0	4,2
Rakennustoiminta	7,2	9,4	7,5	6,0	6,3	4,7
Kauppa	13,3	8,8	9,1	11,7	} 14,0	10,4
Majoitus- ja ravitsemistoiminta	3,7	2,0	1,5	1,3		1,4
Kuljetus	4,0	5,8	4,1	6,8	} 6,8	7,8
Tietoliikenne	2,5	2,0	2,2	1,9		2,7
Rahoitus- ja vakuutuspalvelut	7,1	4,8	5,4	3,0	} 18,2	4,7
Palvelukset liike-elämälle	10,2	13,7	14,7	15,8		10,2
Muut yksityiset palvelut	4,9	6,6	5,3	6,0	11,6	5,1
Julkiset palvelut	13,6	17,2	22,5	21,6	11,4	16,8
Yhteensä	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Taulukko 7.2. Tuotannon rakenne Pohjoismaissa sekä Itävallassa ja Hollannissa vuonna 1990, %

Lähde: OECD/NA.

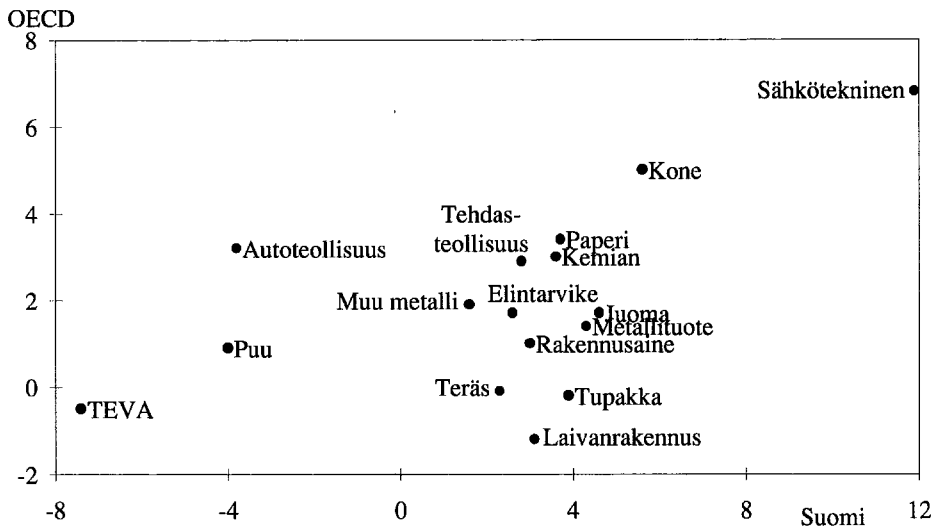
OECD-maissa on voimakkain tuotannon kasvu viime vuosina koettu yhtäältä eräillä palvelualoilla, kuten rahoitus- ja liike-elämän palveluissa, toisaalta eräillä uuteen teknologiaan liittyvillä teollisuuden aloilla. Rahoitus- ja liike-elämän palvelujen nopea kasvu on yhteydessä teollisuuden toimintatavan muutoksiin.

Teollisuusyritykset ovat lisääntyvästi siirtyneet käyttämään ostopalveluita toiminnoissa, jotka ne aikaisemmin tuottivat itse. Näiden palveluiden voimakas kasvu on myös osittain seuraus tietotekniikan kehityksestä, jota tietojen käsittelyyn erikoistuneet yritykset ovat voineet hyödyntää ja näin tarjota uusia "tietotuotteita" (OECD, 1992h).

Teollisuuden aloista nopeimmin ovat OECD-alueella 1980-luvulla kasvanneet sähkötekninen teollisuus ja koneteollisuus. Myös paperiteollisuuden

lisäys oli varsin nopeaa. Sen sijaan telakkateollisuuden, tekstiili- ja vaatetus-teollisuuden, terästeollisuuden ja tupakkateollisuuden tuotanto supistui (Kuvio 7.1).

Suomessa tehdasteollisuuden kokonaiskasvu ja myös aloittainen kasvuprofiili on ollut melko samanlainen kuin OECD-alueella keskimäärin. Ero on siinä, että Suomessa eräät kotimarkkinoille suuntautuneet alat, kuten elintarvike-, juoma- ja tupakkateollisuus, metallituotteiden valmistus sekä rakennusaineteollisuus kasvoivat voimakkaan kotimaisen kysynnän ja osittain kilpailusteiden takia nopeammin kuin OECD-alueella keskimäärin. Myös sähkötekninen teollisuus kasvoi Suomessa nopeammin ja telakkateollisuus laajeni, kun se OECD-maissa kokonaisuudessaan supistui. Suomessa väheni TEVA-teollisuuden lisäksi myös puutavara- ja autoteollisuuden tuotanto. Kuluvan vuosikymmenen alku on muuttanut jonkin verran kasvuvertailuja. Suomessa ennen kaikkea kotimaisesta kysynnästä riippuvien alojen tuotanto on supistunut.



Kuvio 7.1. Tuotannon kasvu eri teollisuuden aloilla OECD:ssä ja Suomessa vuosina 1980 - 1990, keskimäärin % vuodessa

Lähteet: OECD, 1992d; Tilastokeskus/TT.

OECD:n sihteeristö on kehittänyt erilaisia luokituksia, joiden avulla voidaan vertailla jäsenmaiden viennin rakenteen muuttumista. Toimialat on luokiteltu niiden tutkimuspanostuksen mukaan korkean, keskitason ja matalan teknologian ryhmiin. Toinen luokitteluperuste on toimialojen tuotannontekijärakenne tai tuotannon luonne. Näin voidaan kunkin maan viennin rakennetta vertailla yhtenäisellä tavalla koko OECD:n keskimääräiseen rakenteeseen. On huomattava, että tällöin tietty toimiala luetaan kaikissa maissa samaan ryhmään, vaikka jossakin maassa se ominaisuuksiltaan voisi sijoittua johonkin muuhun ryhmään. Etenkin teknologiasäällön mukaisissa

ryhmittelyissä tämä voi johtaa harhaan, jos toimialoitainen tutkimuspanostus jossakin maassa poikkeaa selvästi luokittelun mukaisesta.

Teknologiasisältöryhmittelyssä toimialat on luokiteltu sen mukaan, kuinka suuri on tutkimus- ja tuotekehittelymenojen osuus tuotannon bruttoarvosta ollut 11 OECD-maassa. Mukaan otetaan vain toimialan omat tutkimusmenot, jolloin muilla aloilla tehtyjä panostuksia hyödyntävät alat jäävät matalan teknologian kategoriaan. Korkean teknologian ryhmään kuuluu esimerkiksi lääketieteellisyys, keskiteknologian ryhmään autoteollisuus ja matalan teknologian ryhmään paperiteollisuus.

	1970	1980	1990
Teknologiasisällön mukaan			
Korkean teknologian alat	20	40	54
Keskitason teknologian alat	36	46	64
Matalan teknologian alat	197	193	186
Tuotanto-ominaisuuksien mukaan			
Luonnonvaraintensiiviset alat	304	255	258
Työintensiiviset alat	69	96	64
Mittakaava-alat	48	53	67
Erikoistuneet tuotteet	44	58	94
Tietovaltaiset alat	6	26	30

Taulukko 7.3. Suomen viennin rakenne koko OECD:n vastaavaan verrattuna vuosina 1970, 1980 ja 1990, Ind (OECD) = 100

Lähde: OECD, 1992d.

Tuotanto-ominaisuuksien mukaisessa ryhmittelyssä toimialat on puolestaan luokiteltu sen tekijän mukaan, minkä katsotaan eniten vaikuttavan kilpailukykyyn kullakin alalla. Luonnonvaravaltaisilla aloilla keskeisin merkitys on raaka-aineiden saatavuudella ja esimerkiksi elintarvike- ja paperiteollisuus kuuluvat tähän ryhmään. Työvaltaisten alojen kilpailutekijänä on tärkein työvoimakustannukset, ja tällaisia aloja ovat esimerkiksi vaatetusteollisuus ja metallituotteiden valmistus. Tuotantoprosessin luonne määrittelee puolestaan mm. rauta- ja terästeollisuuden mittakaavariippuvaiseksi alaksi. Erikoistuneita tuotteita valmistavilla aloilla kilpailutekijä on valmius muokata tuotteet eriytyvän kysynnän mukaisiksi. Tyyppiesimerkki on koneteollisuus paitsi tietokoneet ja tietoliikennevälineet, jotka luokitellaan tietovaltaiseen tuotantoon yhdessä mm. lääketieteellisuuden kanssa.

Kaikkiin OECD-maihin verrattuna Suomen viennissä ovat osuuttaan lisänneet nopeasti etenkin korkean teknologian tuotteet ja tietovaltaiset tai asiakkaan mukaan erilaistetut tuotteet. Viimemainittua ryhmää lukuunottamatta näiden tuotteiden osuudet viennissä ovat kuitenkin vielä paljon pienemmät kuin keskimäärin OECD-maissa. Suomi on edelleen erikoistunut tämän luokittelun mukaan matalan teknologian ja luonnonvaravaltaiten tuotteiden vientiin. Tulos johtuu luonnollisesti metsäteollisuuden luokittelemisesta näihin ryhmiin.

Metsäteollisuuden osuus Suomen viennistä alitti 50 prosenttia 1960-luvulla. Koko nettoviennistä, kun vientituotannon vaatimat tuontipanokset kerrannaisvaikutuksineen vähennetään, metsäteollisuuden osuus oli alle puolet vuoden 1970 tienoilla. Metsäteollisuuden osuus nettoviennistä on viimeiset 10 vuotta pysytellyt 35 prosentin tienoilla. Nettovienti jakautuu nyt melko tasan metsäteollisuuden, metalliteollisuuden ja muun viennin kesken.

	Vienti				Nettovienti			
	Metsä- teollisuus	Metalli- teollisuus	Muu vienti	Yhteensä	Metsä- teollisuus	Metalli- teollisuus	Muu vienti	Yhteensä
1970	45	21	34	100	50	18	32	100
1978	34	29	37	100	38	27	35	100
1982	32	30	38	100	35	29	36	100
1985	32	32	36	100	35	30	35	100
1989	33	35	32	100	36	32	32	100
1992 ¹	32	36	32	100	34	32	34	100

¹ Vuoden 1992 nettovienti on arvioitu vuoden 1989 panostuotostutkimuksen tuontiosuuskien avulla.

Taulukko 7.4. Viennin ja nettoviennin jakautuminen toimialoittain vuosina 1970 - 1992, %

Vientiosuuksissa metalliteollisuus ohitti metsäteollisuuden 1980-luvun loppupuolella, mutta metsäteollisuuden suurempi panosten kotimaisuusaste (70 prosenttia metalliteollisuuden ja 85 prosenttia metsäteollisuuden vuoden 1989 viennissä) piti metsäteollisuuden vielä metalliteollisuuden edellä suurimpana nettoviejänä. Metalliteollisuuden osuus on kuitenkin tasaisesti kohonnut. Tähän on osaltaan vaikuttanut myös metsäsektorin kotimaisuusasteen aleneminen. Jalostusasteen kohotessa paperiteollisuus käyttää entistä enemmän kemian teollisuuden ja saviteollisuuden tuontituotteita tuotannossaan.

Metsäteollisuus on edelleen Suomen ulkomaankaupan keskeinen toimiala. Metsäteollisuuden merkitys korostuu erityisesti Suomen EY-maihin suuntautuvassa viennissä, mistä sen osuus on yhä yli puolet.

7.2 Metsäsektorin muuttuva ympäristö

Suomi on merkittävä tekijä metsäsektorilla

Suomen paperintuotanto oli vuonna 1990 melkein 4 prosenttia koko maailman tuotannosta ja 13 prosenttia Euroopan tuotannosta. Paperiteollisuuden viennistä osuudet ovat huomattavasti suuremmat eli 14 prosenttia ja 24 prosenttia vastaavasti (Taulukko 7.5).

Suomi on paino- ja kirjoituspapereissa huomattavasti merkittävämpi tuottaja ja viejä kuin koko paperi- ja kartonkiryhmässä. Suomi tuottaa viidenneksen Euroopan paino- ja kirjoituspapereista ja noin 7 prosenttia koko maailman tuotannosta. Euroopan maiden yhteenlasketusta paino- ja kirjoituspapereiden viennistä tulee kolmasosa Suomesta. Suomi on myös

maailman suurimpia sisäpakkauskartonkien viejiä. Ruotsiin ja Kanadaan verrattuna sanomalehtipaperin osuus tuotannosta on Suomessa pieni. Sanomalehtipaperi on tuote, joka voidaan tehdä kierrätyspaperista ja johon kierrätysvaatimukset kohdistuvat voimakkaimmin. Markkinoiden läheisyys onkin kierrätyskuidun keräämisen ja tuotteen suhteellisen halpuuden takia tärkeä tekijä sanomalehtipaperin tuotannossa.

	Tuotanto	Paino- ja kirjoituspaperit			Tuonti % käytöstä
		Tuonti +	Vienti -	Käyttö =	
Maailma	68,1	15,7	15,3	68,5	23
Afrikka	0,6	0,3	0,0	0,9	33
Pohjois-Amerikka	24,3	2,6	2,2	24,7	11
Etelä-Amerikka	1,9	0,1	0,4	1,6	6
Aasia	16	1,4	0,6	16,8	8
Eurooppa	23,6	10,5	11,9	22,2	47
- Suomi	4,6	0,0	4,2	0,4	0
- Suomen maailmanmarkkinaosuus	6,8	0,0	27,5	0,6	-
- Suomen Euroopan markkinaosuus	19,5	0,0	35,3	1,8	-

	Tuotanto	Paperi ja kartonki yhteensä			Tuonti % käytöstä
		Tuonti +	Vienti -	Käyttö =	
Maailma	238	55	55	238	23
Afrikka	2,8	1,1	0,3	3,6	31
Pohjois-Amerikka	92	13,5	17,3	88,2	15
Etelä-Amerikka	7,7	1,1	1,3	7,5	15
Aasia	55	7,7	3,2	59,5	13
Eurooppa	68	29,5	31,6	65,9	45
- Suomi	8,8	0,1	7,6	1,3	8
- Suomen maailmanmarkkinaosuus	3,7	0,2	13,8	0,5	-
- Suomen Euroopan markkinaosuus	12,9	0,3	24,1	2,0	-

Taulukko 7.5. Maailman paperimarkkinat vuonna 1990, miljoonaa tonnia

Lähde: FAO, 1992.

Suomen vienti kattaa vähintään kymmeneksen Länsi-Euroopan tuonnista useissa metsäteollisuuden tuotteissa. Myös sahatavaran ja vanerin toimittajana Suomi on Euroopalle tärkeä ja Eurooppa Suomelle keskeinen markkina-alue (Taulukko 7.6).

Sanomalehti- ja paino- sekä kirjoituspapereiden (publishing papers) kulutuksen arvioidaan lisääntyvän vajaat 3 prosenttia vuodessa Länsi-Euroopassa 1990-luvulla. Nopeimmin kasvaisi erilaisten päällystettyjen paino- ja kirjoituspapereiden kulutus. Länsi-Euroopan paperin kulutustaso henkeä kohden lähentyisi Pohjois-Amerikkaa. Kaakkois-Aasiassa paperin kulutus kasvaisi yli 6 prosenttia vuodessa (Salonen, 1991).

Maailman metsäteollisuuden kapasiteetti kasvaa FAO:n (1992) mukaan lähivuosina 2½ - 3 prosenttia vuodessa eli samaa tahtia kuin kysyntä. Investointien suuruuden, pitkän rakennusajan ja tuotannon pääomavaltai-

suudesta johtuvan tarjonnan jäykkyyden takia ajoittaiset ali- ja ylikysyntätilanteet ovat edelleen omiaan aiheuttamaan metsäteollisuustuotteiden hintoihin suurta vaihtelua.

Vuoteen 2005 mennessä Suomen osuuksien maailman vientimarkkinoilla arvioidaan pienenevän etenkin sanomalehtipaperissa. Suomen paperiteollisuus säilyttäneenä osuutensa sekä päällystämättömän että päällystetyn hiokepitöisen paino- ja kirjoituspaperin ja päällystämättömän hienopaperin vientimarkkinoilla. Päällystetyn hienopaperin maailmanmarkkinoilla Suomen paperiteollisuuden ennakoitaan kasvattavan markkinaosuuksiaan (Myrreen - Anhava, 1992).

	Kulutus	Tuonti
Sahatavara	5	11
Vaneri	9	12
Massa	4	10
Sanomalehtipaperi	13	20
Paino- ja kirjoituspaperi	15	26

Taulukko 7.6. Suomen viennin osuus Länsi-Euroopan kulutuksesta ja tuonnista vuonna 1990, %

Suomen metsien hakkuusäästöt lisääntyvät edelleen

Suomen puuston kokonaistilavuus on noin 1 900 miljoonaa kuutiometriä. Metsien puuvaranto kasvaa nopeasti hakkuusäästöjen takia. Puuston määrä on neljässä vuosikymmenessä lisääntynyt yli viidenneksen ja vuotuinen kasvu on lähes puolitoistakertaistunut. Puuston vuotuinen kasvu on nyt 80 miljoonaa kuutiometriä, josta männyn osuus oli 45 prosenttia, kuusen 35 prosenttia ja lehtipuiden 20 prosenttia.

Männyn vuotuisen kasvun arvioidaan lisääntyvän 2020-luvulle mennessä 60 - 70 miljoonaan kuutiometriin vuodessa eli noin kaksinkertaiseksi (Taulukko 7.7). Kuusen kasvun ja tilavuuden pitkän ajan kehitys riippuu muista puulajeista selvemmin uudistuskypsien kuusikoiden uudistumisnopeudesta. Näitä on Etelä-Suomessa lähivuosina runsaasti. Koivun suurin hakkuumahdollisuus olisi 40 vuoden laskelmakaudella keskimäärin noin 12 milj. m³/v. Näin suuri hakkuumäärä vähentäisi koivun kokonaistilavuutta kolmasosalla nykyisestä. Koivun tilavuuden ja kasvun nykytasolla säilyttävä hakkuumäärä olisi 8 - 9 miljoonaa m³ vuodessa.

Laskelmien mukaan hakkuukertymä voitaisiin nostaa 80 miljoonaan m³:iin vuodessa eli 30 miljoonaa kuutiota nykyistä suuremmaksi ilman, että metsätalouden kestävyys vaarantuisi. Hakkuuiden lisäysmahdollisuuksista noin 85 prosenttia on Etelä-Suomessa. Pitemmällä aikavälillä nykytasoiset hakkuut ovat Metsä 2000- ohjelman tarkistustoimikunnan mukaan liian vähäiset ja alkavat vähitellen johtaa metsien liialliseen ikääntymiseen, tihentymiseen ja lahoamiseen.

Vaihtoehto	Puuston kasvu v. 2020	Muutos 1990 - 2020	Puuvaranto v. 2020	Muutos 1990 - 2020
1. Hakkuumäärät säilyvät tasolla 50 milj. m ³ /v.	120	40	3000	1100
2. Hakataan kaikki hakattavissa oleva puumäärä	100	20	1700	-200
3. Hakataan suurin kestävä hakkuumahdollisuus	90	10	1900	-

Taulukko 7.7. Metsävarannon kehitysvaihtoehdot, miljoonaa kuutiometriä

Lähde: Metsä 2000, 1991.

Kotimaisen puun käyttöä ei voida oleellisesti lisätä puun tuontia vähentämällä, sillä tuontipuuta on pääasiassa lehtipuuta, jota ei Suomessa ole riittävästi saatavilla. Hakkuiden lisääminen edellyttäisi ensisijaisesti massa- ja paperiteollisuuden tuotantokapasiteetin laajentamista. Männyn runsaus antaisi hyvät mahdollisuudet myös sahateollisuuden laajennuksiin. Sahateollisuuden tuotantokapasiteetti on viime vuosina supistunut selvästi ja Suomen sahateollisuus on menettänyt markkinaosuuttaan Euroopassa. Markkan devalvoitumiset ja kellutus sekä kantohintojen aleneminen ovat muuttaneet Suomen sahatavaran tuotanto- ja vientinäköymiä huomattavasti. Sahatavaran tuotannon ja viennin määrät voivat kasvaa huomattavasti.

Paperin kierrätys - uhka Suomen metsäteollisuudelle?

Suomessa noudatettu tuotantostrategia on nojannut puupitoisia (mekaanisesta massasta tehtyjä) paino- ja kirjoituspapereita tuottaviin suuriin yksiköihin (Lammi, 1992). Massa- ja paperiteollisuus on nostanut voimakkaasti jalostusastettaan siirtymällä sanomalehtipaperin tuottamisesta paino- ja kirjoituspapereiden tuottamiseen. Lisäksi 1980-luvulla paino- ja kirjoituspapereiden tuotannossa on kasvanut hienopapereiden ja toisaalta päällystettyjen papereiden osuus. Puupitoisten paperien osuus tuotannosta on Suomessa keskimääräistä suurempi. Osasyyn tähän on metsiemme kuusivaltaisuus ja kuusen soveltuvuus puupitoisten papereiden valmistukseen.

Hiokkeesta tehdyn puupitoisen paperin tuotantokustannukset ovat olleet alemmat kuin sellusta tehdyn hienopaperin. Päällystämätön hienopaperi kuluttaa kolmanneksen enemmän puuta kuin päällystämätön hiokepitoinen paperi. Puun korkea ja energian alhainen hinta on tähän saakka voinut ohjata tuotantoa puuta säästävien hiokepitoinen paperien tuotantoon.

Raakapuun suhteellisen hinnan lasku ja energian hinnan mahdollinen kohoaminen esimerkiksi EY:n energia- ja hiilidioksidiverojen takia lisäävät sellupohjaisten papereiden kilpailukykyä markkinoilla. Sellukuitu kestää myös kierrätystä useampaan kertaan, joten se on kierrätyksen näkökulmasta houkuttelevaa. Sellupohjaisten hienopapereiden valmistamiseen käytetään lehtipuuta, jota meille tuodaan merkittäviä määriä Venäjältä. Lauhkeitten vyöhykkeitten kasvatusmetsät kilpailevat koivun kanssa näissä tuotelajeissa. Suuri teknologinen haaste onkin, voidaanko mäntyä käyttää tulevaisuudessa sellupohjaisten hienopapereiden valmistukseen.

Metsä 2000- ohjelman tarkistustoimikunnan mietinnössä (1991) ei paperin uusiokäyttöä koettu oleelliseksi uhkaksi Suomen paperiteollisuudelle. Sen jälkeen on tilanne muuttunut. Ensikuituun perustuvan tuotannon tulevaisuuden ratkaisee suuressa määrin se, mihin tuotteisiin ja kuinka laajasti voidaan tai täytyy käyttää uusiomassaa.

Vaatimukset kierrätyskuidun (keräyspaperin) käytön lisäämisestä voivat olla Suomen metsistä saatavan puukuidun ensiasteisen käytön lisäämisen uhka. Ennen kaikkea Saksassa on esitetty vähimmäisrajoja kierrätyskuidun määrälle paperissa. Suomen paperintuotanto on kulutukseen nähden niin suuri, ettei edes hyvää keskitasoa oleva keräysaste riitä nostamaan keräyskuitujen osuutta kuin viiteen prosenttiin puukuidun kokonaiskäytöstä.

Vuonna 1991 maailmassa käytettiin neitseellistä kuitua paperin ja kartongin tuotannossa 160 miljoonaa tonnia ja kierrätyskuitua 90 miljoonaa tonnia. Keräysaste (talteenotto prosentti) samoin kuin kierrätyskuidun osuus tuotannossa on korkein Hollannissa. Paperintuotantoon erikoistuneissa maissa keräyskuitujen osuus paperin tuotannossa on varsin alhainen, elleivät ne sijaitse hyvin lähellä suuria paperinkulutusalueita, kuten Itävalta (Taulukko 7.8).

	Keräysaste 1991	Kierrätyskuidun osuus 1989
Hollanti	55	65
Ruotsi	54	11
Itävalta	53	38
Suomi	51	5
Japani	51	49
Saksa	50	45
Espanja	38	62
Yhdysvallat	36	26
Ranska	34	46
Englanti	33	57
Kanada (1988)	28	11
Norja (1988)	26	8

Taulukko 7.8. Keräysaste ja kierrätyskuidun osuus kuitujen käytöstä paperintuotannossa, %

Lähde: Lammi, 1992.

Kierrätyspaperin käytön arvioidaan (Uusivuori, 1992) Euroopassa lisääntyvän niin, että paperiteollisuudessa keräyspaperin osuus kuitujen käytöstä kohoaa vuoden 1990 noin 36 prosentista 50 prosenttiin vuoteen 2000 mennessä. Sanomalehtipaperin valmistuksessa voi arvioiden mukaan uusiomassan osuus olla 80 - 85 prosenttia, kartongin valmistuksessa 75 prosenttia ja Suomen viennin keskeisissä tuotteissa paino- ja kirjoituspapereissa 30 - 35 prosenttia.

Edellä arvioidulla keräyskuidun käytön lisäyksellä ja paperin tuotannon 2 1/2 prosentin vuosikasvulla massa- ja paperiteollisuuden raakapuun kysyntä Euroopassa vähenee. Koko paperiteollisuuden keskiarvona 60 - 65 prosent-

tia alkaa olla yläraja kierrätyskuidun osuudelle. Euroopassa tämä raja ennakoidaan saavutettavan vuoteen 2010 mennessä.

Jos Suomi keskittyisi lisääntyvässä määrin paino- ja kirjoituspapereiden tuotantoon, jäisi kierrätyksen lisääntymisen vaikutus täällä pienemmäksi kuin jos valmistetaan laajasti myös sanomalehtipaperia ja kartonkia. Pains- ja kirjoituspapereiden kysynnän kasvun arvioidaan lisäksi olevan nopeampaa kuin enemmän kiertokuitua käyttävien papereiden (Uusivuori, 1992).

Mikäli Suomi keskittyy entistä kapeampaan markkinasegmenttiin paperin tuotannossa, riskit kasvavat. Suhdanneherkkyys voi kasvaa, mutta erityisesti uudet kilpailijat, hintakilpailutilanteen muutokset ja myös mahdolliset uudet korvaavat tuotteet muodostavat pahemman uhan kuin tilanteessa, jossa tuotevalikoima on monipuolisempi. Eräänä ratkaisuna tähän ongelmaan on kasvava kansainvälistyminen, jonka seurauksena eri alueilla tuotetaan erilaisia tuotteita. Näin suomalaisomistuksessa oleva tuotanto voi olla huomattavasti monipuolisempaa kuin pelkkä kotimaassa sijaitseva tuotanto.

Ympäristön ja energiankäytön kannalta paperin kierrätyksellä on myös rajansa. Erään tutkimuksen (Virtanen - Nilsson, 1992) mukaan täydellinen kierrätys (käytännössä 90 prosentin talteenottoaste) vähentää energian kokonaiskäyttöä, mutta lisää fossiilisten polttoaineiden käyttöä ja sen takia rikkidioksidi- ja typpioksidipäästöjä sekä hiilidioksidin nettopäästöjä. Tutkimuksen mukaan käytetyn paperin polttaminen energiantuotantotarkoituksiin olisi nähtävä eräänä paperin uudelleenkäyttötapana. Maksimaalinen kierrätys vähentää lisäksi raakapuun käyttöä, laskee puun hintaa ja täten tekee metsänhoitoinvestoinnit kannattamattomiksi.

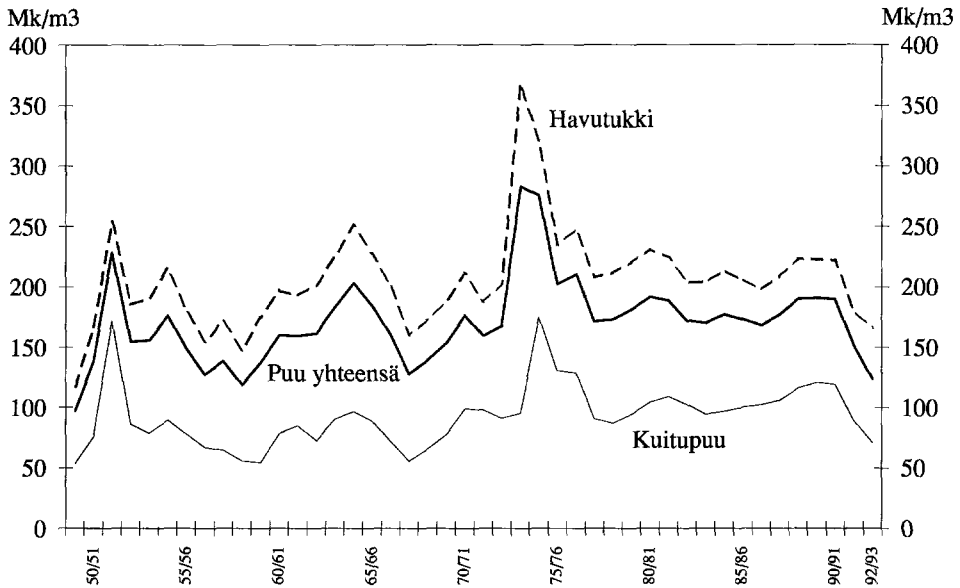
Paperin suurimittakaavainen tuotanto on teknisesti erittäin vaativaa. Kierrätyskuidun lisääntyvä käyttö vähentää mittakaavaetujen merkitystä halvemmissä paperilaaduissa. Maailman paperin kulutus lisääntyy jatkuvasti. Teknistaloudellisen kilpailukykyensä säilyttämällä ja keskittymällä oikeisiin tuotteisiin ja nopeimmin kasvaviin markkinoihin Suomen metsäteollisuudella on hyvät mahdollisuudet säilyttää asemansa.

Mekaanisella metsäteollisuudella on kasvumahdollisuuksia

Suomen metsätaseella ei ole entisen suuruista merkitystä metsäteollisuuden investoinneille Suomeen. Suurista hakkuusäästöistä huolimatta Suomeen voidaan perustaa jalostusta tuontipuunkin varaan, koska alan teknologinen ja muu osaaminen on Suomessa maailman huippuluokkaa. Raakapuun tuonti on vielä selvästi vähäisempää kuin Ruotsissa. Raakapuun tuonti ja vienti osaltaan vaikuttavat Euroopan raakapuuhintojen yhtäläistymiseen.

Puun kantohinnan osuus sahatavaran vientihinnasta vuonna 1990 oli 50 prosenttia ja tehdashinnan osuus 69 prosenttia. Sanomalehtipaperissa vastaavat kustannusosuudet olivat 18 ja 36 prosenttia sekä painopapereissa vielä pienemmät, 12 ja 25 prosenttia. Devalvaatiot ja nimellisten kantohintojen lasku ovat muuttaneet metsäteollisuuden kustannusrakennetta ja suhteellista kustannusasemaa muihin maihin nähden selvästi.

Kotimaisen raakapuun halpenemisella on suurin välitön merkitys sahatteollisuudelle. Se parantaa muunkin metsäteollisuuden kilpailukykyä. Kierrä-



Kuvio 7.2. Reaaliset kantobinnat Suomessa vuosina 1950 - 1993, markkaa/kuutiometri, vuoden 1985 hinnoin

Lähde: Metsäntutkimuslaitos.

tyspaperin käytön laajuus riippuu kierrätysmääräysten lisäksi kierrätysmassan ja neitseellisen massan hintasuhteista. Raakapuun hinnan lasku lisää neitseellisen massan kilpailukykyä.

Mekaanisen metsäteollisuuden tuotteiden kysynnän arvioidaan kasvavan EY-alueella vajaan prosentin vuodessa seuraavan 20 vuoden aikana, siis varsin hitaasti. Sahatavaran kulutuksen painopiste siirtyy uudisrakentamisesta korjausrakentamiseen. Kysyntä kohdistuu nykyistä parempilaatuiseen sahatavaraan, jota käytetään esimerkiksi sisustukseen. Havupuusahatavaran markkinapotentiaalia lisää trooppisen lehtipuusahatavaran saatavuuden heikkeneminen. Puulevyt ja lauhkean vyöhykkeen lehtipuusahatavara ovat kuitenkin kilpailijoita (Myrreen - Anhava, 1992).

Suomessa puun mekaaninen jalostaminen on työvoimavaltaista ja alueellisesti hajaantunutta. Kilpailukykyä voidaan lisätä toimintaketjujen uudelleenjärjestelyillä, materiaalin käytön optimoinnilla, valikoivalla puun hankinnalla, uusilla tuotantostrategioilla sekä uusilla tuotteilla, joita voivat olla aihiot, komponentit ja tuoteosat. Kilpailukykyä voidaan kohottaa myös automaation entistä laajemmalla hyväksikäytöllä, puun modifioinnilla, komposiittimateriaalien hyväksikäytöllä ja siirtymällä entistä laajemmin osahan-kintaan ja verkostorakenteisiin. Huonekalutuotannossa on huomattavia mahdollisuuksia nostaa jalostusastetta automatisoimalla tuotantoa.

Suomen huonekaluteollisuuden viennin arvo oli vuonna 1991 samalla tasolla kuin kymmenen vuotta aikaisemmin, kun tuonnin arvo on samanlaisesti lähes kuusinkertaistunut. Vuonna 1991 tuonti ylitti selvästi viennin.

Viennin taantuminen on osittain johtunut Neuvostoliiton viennin romahduksesta, mutta myös vienti Länsi-Eurooppaan on kasvanut huomattavasti hitaammin kuin tuonti sieltä. Merkittävimmät tuontimaat ovat Ruotsi, Tanska, Saksa ja Italia, joiden kustannustaso ei ole ratkaisevasti edullisempi kuin Suomen (Taulukko 7.9).

	Yhteensä			EY + EFTA			Itä-Eurooppa			Muut maat		
	Vienti	Tuonti	Ero	Vienti	Tuonti	Ero	Vienti	Tuonti	Ero	Vienti	Tuonti	Ero
1975	165	71	94	95	59	36	49	9	40	21	3	18
1981	565	120	445	326	90	236	192	19	173	47	11	36
1985	558	336	222	366	258	108	97	58	39	95	20	75
1991	578	695	-117	504	580	-76	46	43	3	28	72	-44

Taulukko 7.9. Huonekaluteollisuuden vienti ja tuonti vuosina 1975 - 1991, mmk

Suomen huonekaluteollisuuden ja muun mekaanisen metsäteollisuuden viennin kehittämiseksi on hintakilpailukyvyn osalta hyvät edellytykset. Mekaaninen metsäteollisuus suuntautui viime vuosikymmenellä voimakkaasti kotimarkkinoille. Viennin lisääminen edellyttää myös toimintastrategioiden ja tuotteiden uudistamista. Vientiä ajatellen ongelmina ovat tuotteiden laatu ja muotoilu, asiakaslähtöisyyden edellyttämien markkinointikanaalien puuttuminen ja tuotannon pienimuotoisuus.

7.3 Tuotantorakenteen kehitysarviot

Vienti ja tuonti toimialaryhmittäin

Tuotantorakennearvioita laadittaessa on tehdasteollisuus jaettu neljään ryhmään lähinnä niiden ulkomaankauppapiirteiden perusteella (Kuvio 7.3).

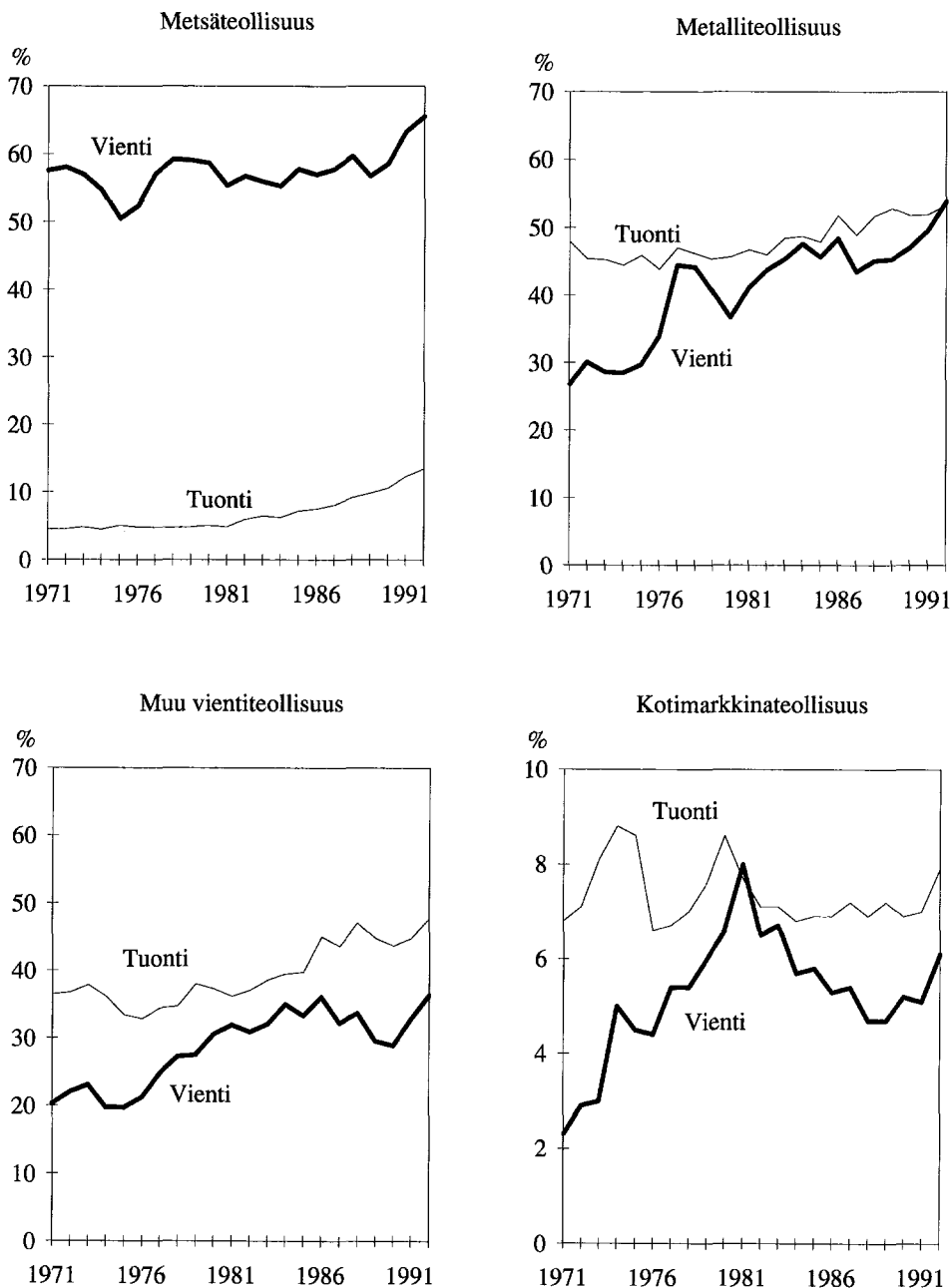
Metsäteollisuuteen kuuluvat puuteollisuus sekä massan ja paperin valmistus. Viennin osuus tuotannosta on viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana vaihdellut 60 prosentin molemmin puolin lähinnä puuteollisuuden vienti- tai kotimarkkinasuuntautuneisuuden mukaan. Näiden toimialojen tavaroiden tuonti kattaa vain runsaan kymmenesosan kotimaisesta käytöstä, mutta on 1980-luvulla jatkuvasti kohonnut.

Metalliteollisuus sisältää metallien valmistuksen ja metallituote- ja konepajateollisuuden. Viennin osuus alan tuotannosta on noussut 30 prosentista yli puoleen kahdenkymmenen viime vuoden aikana. Metallituotteiden tuonnin osuus kotimaisesta käytöstä on runsas puolet ja osuus on kohonnut tasaisesti 1970-luvun puolivälistä lähtien.

Muuhun vientiteollisuuteen on luettu TEVANAKE-teollisuus, kemian teollisuus sekä toimiala muu valmistus. Viennin osuus on näillä aloilla noin kolmannes tuotannosta ja tuonnin osuus puolet tavaroiden kotimaisesta käytöstä.

Kotimarkkinateollisuuteen kuuluvat muut toimialat: elintarviketeollisuus, graafinen teollisuus ja rakennusaineteollisuus. Näilläkin aloilla viennin osuus

tuotannosta kohosi 1970-luvulla selvästi, mutta supistui taas viime vuosikymmenellä ja on vain runsaat 5 prosenttia viime vuosien lievistä noususta huolimatta. Tuonti on myös vähäistä ja kattaa noin 7 prosenttia toimialojen tuotteiden kotimaisesta käytöstä.



Kuvio 7.3. Viennin osuus tuotannosta ja tuonnin osuus kotimaisesta käytöstä teollisuuden toimialaryhmittäin vuosina 1971 - 1992, %

Kuhunkin ryhmään voi kuulua alatoimialoja, joissa viennin tai tuonnin osuudet ovat erilaiset kuin ryhmässä keskimäärin. Tuonti kattaa vain kyseisen toimialan tavaroiden tuonnin, ei muilta toimialoilta peräisin olevaa panostuontia. Tuotannon arvo sisältää kullakin toimialalla myös sen omaan käyttöön menneen tuotannon, joten ulkomaankauppaosuudet ovat todellista pienempiä.

Näinkin karkea ryhmittely osoittaa avoimen sektorin aloilla viennin ja tuonnin saman suuntaisen kehityksen eli ristikkäiskaupan kasvun.

Mistä eväät vientivetoiselle kasvulle?

Suomen tuotantorakenne ja viennin rakenne on pitkällä aikavälillä monipuolistunut. Viime vuosikymmenellä tämä kehitys päätoimialatasolla tarkasteltuna hidastui, koska metsäteollisuuden kasvu oli ripeää. Rakennemuutos oli kuitenkin hyödyke- tai tuoteryhmätasolla edelleen nopeaa. Metsäteollisuudessa kasvoi pisimmälle jalostettujen tuotteiden osuus ja metalliteollisuudessa erityisesti sähköteknisten tuotteiden osuus.

Kansainvälisen talouden muutospaineiden takia on pyritty kehittämään korkeaa osaamista ja teknologiaa edellyttävää tuotantoa. Uudet halvemman kustannustason maat valtaavat koko ajan perinteisempään teknologiaan perustuvien tuotteiden markkinoita. Korkean teknologian tai tietovaltaisten alojen osuus tavaraviennistä on Suomessa nopeasti kasvanut, vaikka osuus on edelleen pienempi kuin OECD:n keskiarvo.

Seuraavassa on hahmoteltu kaksi viennin ja samalla tuotannon rakenneskenaariota, joilla voitaisiin saavuttaa noin 5 prosentin vuotuinen viennin kasvu vuoteen 2005 saakka. Tämä vastaisi sitä viennin kasvu-uraa, minkä useimmissa viimeaikaisissa kansainvälisissä arvioissa ennakoitu länsimaiden tuonnin kasvu mahdollistaisi, jos Suomen kilpailukyky ei oleellisesti heikkenä. Viennin kasvutavoite ei siten ole kansainvälisiin kasvuarvioihin verrattuna mahdollon saavuttaa.

Skenaario I

Vientiskenaario I perustuu olettamukseen muun kuin metsäsektorin viennin nopeasta laajenemisesta. Tätä kehityspiirrettä voimistaisi ensikuituun perustuvan paperin markkinoiden hidas kasvu uusiopaperin vallatessa markkinoita. Uusiomassan tai jätepaperin laajamittaisen tuonnin varaan perustuva tuotanto häviää kilpailussa lähempänä jätepaperin tuotanto- ja samalla uusiopaperin markkina-alueita sijaitsevalle tuotannolle (Forsman ym., 1993). Suomen paperin tuotanto ja vienti kasvaisivat markkinoiden kasvua hitaammin. Suomesta ei kuitenkaan tulisi massan viejää, vaan kasvu perustuisi etenkin sellupohjaisen hienopaperin tuotannon kasvun varaan. Tämän sektorin kasvua tukisi koko tuotantoketjun ympäristöystävällisyys (hakkuusäästöt, uusiutuviin lähteisiin perustuva energiankäyttö, suljettu kierto ja saasteeton valkaisu).

Mekaanisen metsäteollisuuden viennin kasvu voisi olla nopeampaa ja painottua huonekalujen ja muiden pitemmälle jalostettujen tuotteiden vientiin. Koko metsäsektorilla tapahtuisi selvä jalostusasteen kohoaminen.

Tuotannon rakenneskenaarioiden laatminen

Tuotannon kehitysarvioita laadittaessa on käytetty apuna Pohjois-Suomen tutkimuslaitoksen ns. FMS-mallia (Mäenpää, 1993) sekä valtiovarainministeriön kansantalousosaston KESSU-mallia (Hetemäki - Kaski, 1992). FMS-mallilla on hahmoteltu kaksi kuvaa Suomen taloudesta vuonna 2005 kiinnittämällä eräitä keskeisiä muuttujia, rakenteita ja tasapainotavoitteita. Laskelmat on tehty sekä vuodesta 1990 että vuodesta 1992. Vuosi 1990 oli nopean kasvujakson päätevuosi ja antaa siten pitemmän ajan kasvutarkastelussa hyvän kiinnikohdan varsinkin eri toimialojen tuotantokapasiteetille. Vuodesta 1992 lähtevät tarkastelut puolestaan osoittavat, millaisia kasvulukemia eri aloilla tarvittaisiin, jotta nykyisestä syvästä taantumasta päästään tasapainoisen kasvun uralle.

Viennin määrän kasvutavoitteena on ollut noin 5 prosentin suuruinen pitkän ajan keskipitkä kasvu. Käytännössä tämä voi toteutua siten, että lähivuosina kasvu on selvästi nopeampaa, mutta hidastuu vuosituhannen vaihdetta lähestyttäessä. Viennin rakenneskenaarioita kuvataan jäljempänä. Integraation syvenemisen on oletettu lisäävän tuonnin osuutta tarjonnasta runsaalla 5 prosenttyyksiköllä. Selvimmin kohoaishi tuonnin osuus elintarvikesektorilla.

Hintaolettamuksista keskeisimmät koskevat puun ja energian hintoja. Puun reaalisien kantohinnan oletetaan jäävän pysyvästi noin 30 prosenttia alemmaksi kuin vuonna 1990. Raakaöljyn ja tuontienergian reaalihintojen oletetaan säilyvän nykytasollaan. Tarjonnan runsauden lisäksi hinnannousua hillitsee oletamus EY:n komission esittämän hiilidioksiidi- ja energiaveron käyttöönotosta kansainvälisenä verona.

FMS-mallisysteemin perusratkaisussa julkisyhteisöt ovat päätevuonna budjettitasapainossa. Tasapainottumisen on oletettu tapahtuvan tasolla, missä julkisten kulutus- ja investointimenojen osuus bruttokansantuotteesta palautuu vuoden 1990 osuuden tuntumaan. Kasvava osa julkisista kulutusmenoista koostuu ostoista yksityiseltä sektorilta. Julkisen toiminnan oma tuotanto ja työllisyys kasvavat hitaasti. Julkisen talouden kehitystä tarkastellaan lähemmin luvussa 8.

FMS-mallilaskelmia on täydennetty KESSU-mallin avulla tehdyillä arvioilla. Niiden avulla on pyritty yksilöimään tarkemmin niitä olettamuksia, jotka johtaisivat kutakuinkin FMS-mallin antamiin talouden tiloihin vuonna 2005. OECD-alueen noin 2,5 prosentin vuosikasvu ja hintakilpailukyvyyn säilyttäminen hyvänä antaisivat Suomelle FMS-laskelmien mukaisen kokonaistuotannon ja viennin kasvu-uran. Suomen ulkomaankaupan vaihtosuhteen olisi kuitenkin säilyttävä Suomelle edullisena.

Viennin rakenne monipuolistuisi kuten rakenneskenaariossa I on oletettu, jos toimialoittaiset ulkomaankaupan hintasuhteet kehittyisivät kutakuinkin samalla tavalla kuin parin edellisen vuosikymmenen aikana, eli pitkälle jalostettujen metallituotteiden vientihintaindeksi kohoaishi nopeammin kuin metsäteollisuuden vientihintaindeksi. Mikäli metalli- ja metsäteollisuuden vientihinnat kohoaishi suunnilleen samaa vauhtia (skenaario II), viennin rakenne muuttuisi vain vähän vuoden 1990 rakenteesta.

Lisäksi KESSU-laskelmissa pyrittiin tarkastelemaan, mikä vaikutus on sillä, että ulkoista velkaantumista ja julkisen sektorin velkaantumista alennetaan enemmän kuin FMS-laskelmien mukainen tasapainotavoite edellyttäisi. Viennin ja tuonnin kasvueron tulisi olla hiukan suurempi kuin FMS-laskelmissa ja vastaavasti julkisten menojen kasvun hitaampaa. Jäljempänä esitettävissä kehitysarvioissa on lähtökohdana ollut tämänkaltainen tavoitteenasettelu.

Tuotannon ja viennin volyymin markkamääräinen kasvu on nopeampaa kuin tonnimääräinen kasvu. Skenaarioon liittyy myös kierrätyskuidun osuuden kasvu massan kotimaisessa käytössä yli kolminkertaiseksi vuoden 1990 tasolta. Vuonna 2005 kierrätyskuidun käyttö vastaisi noin 75 prosenttia paperituotteiden kotimaisesta kulutuksesta. Käytännössä tämä edellyttäisi kierrätyskuidun tuontia, koska näin korkeaan keräysasteeseen ei päästä, kun osa paperituotteista ei kelpaa kierrätykseen.

Kokonaisuudessaan vientitavoite jäisi tässä skenaariossa ratkaisevasti riippumaan muiden alojen kuin metsäteollisuuden viennin laajenemisesta. Metalliteollisuudessa parhaat laajenemismahdollisuudet lienevät koneteollisuudella ja sähkötekniisellä teollisuudella. Erityisesti energia-, ympäristö- ja tietoliikenneteknologiaan liittyvän tuotannon kasvumahdollisuudet ovat markkinoiden kasvun näkökulmasta hyvät. Suomi on näillä aloilla jo merkittävä tuottaja, ja aloilla on lisäksi useita pieniä yrityksiä, joilla voisi olla vientikelpoisia tuotteita, mikäli yritykset pystyvät panostamaan riittävästi markkinointiin. Myös muilla koneteollisuuden aloilla suomalaisen tuotannon teknologinen kilpailukyky lienee riittävä, mutta markkinoiden kasvu on hitaampaa. Metallien valmistuksen ja kulkuneuvoteollisuuden näkymiä haittaa globaalinen ylikapasiteetti, jonka purkaminen voi viedä pitkään. Erikoistuminen ja mahdollinen Venäjän markkinoiden kasvu voivat kuitenkin antaa laajentumismahdollisuuksia.

Muun vientiteollisuuden, erityisesti lääketeollisuuden ja vaateusteollisuuden viennin kasvu voi olla ripeätä. Lääketeollisuuden runsas tutkimuspanostus on jo tuottanut vientimenestystä ja uusia tuotteita tulee markkinoille jatkuvasti. Vaateusteollisuus on viime vuosina voimakkaasti supistunut, mutta etenkin lähialueiden halvan työvoiman hyväksikäyttö ja tuotesuunnittelun koheneminen voivat kääntää alan viennin ja kotimaisen tuotannon uudelleen kasvuun. Myös elintarviketeollisuuden vienti voi kasvaa, vaikka vientituki EY-jäsenyyden myötä poistuisikin. Jo aikaisemmin vapaakaupan piirissä olleiden elintarviketeollisuuden alojen tuotanto ja vienti on kehittynyt suotuisasti.

Kasvumahdollisuuksia on myös palvelujen viennissä. Suomen hintakilpailukyvyyn lievä heikkeneminenkään ei tekisi Suomesta kallista eurooppalaista matkailumaata. Matkailutaseen tasapainottumista tukee hintakilpailukyvyyn ohella etenkin pitkällä aikavälillä Suomen luonnon ja väljyyden matkailullisen merkityksen korostuminen ympäristötekijöiden saadessa entistä enemmän painoa kuluttajien päätöksissä. Toinen vientipotentialia omaava ala on kuljetussektori. Suomi voi olla vielä pitkään edullisin kauttakulkualue Venäjälle, koska maayhteydet Keski-Euroopasta ovat huonokuntoiset ja Venäjän satamien kapasiteetti rajallinen. Myös projekti-, rakennus- ja suunnitteluviennin kasvu tukee palvelujen vientiä. Tämä voi entistä enemmän koskea myös julkisten palvelujärjestelmien vientiä.

Skenaario II

Toisessa vientiskenaariossa on lähtökohtana, että viennin rakenne muuttuu hitaammin ja Suomen asema kansainvälisessä työnjaossa perustuu edelleen

paljolti vahvaan metsäsektoriin. Tämänkaltaisen kehityksen edellytys on, että paperin kierrätykseen liittyvät uhkat eivät toteudu niin suurina, että ne rajoittaisivat selvästi paperin tuotannon laajentamista Suomessa. Useissa Euroopan maissa, Japanissa ja Yhdysvalloissa kierrätysasteet ovat jo nyt varsin korkeat. Jätepaperin keräysasteessa ja uusiomassan tuotannossa ei ehkä jatkossakaan tapahdu sellaista hyppäystä, joka esimerkiksi romahduttaisi pysyvästi ensikuituun perustuvan massan hinnat. Mahdollista myös on, että jätepaperia ryhdytään jatkossa entistä enemmän käyttämään energian tuotannossa, jos energiaverotus suosii tämänkaltaisia polttoaineita.

Paperiteollisuuden tuotannon kasvu perustuisi kokonaismarkkinaosuuk-sien säilyttämiseen Länsi-Euroopassa ja viennin ripeään kasvuun Itä-Euroopan maihin ja Aasiaan, joissa paperin kysyntä voi kasvaa nopeasti. Paperiteollisuuden tuotannon rakenne kehittyisi tässä vaihtoehdossa niinkuin Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunnan mietinnössä on ennakoitu.

Viennin kasvu jakautuisi tasaisemmin eri toimialoille, mutta nopeinta se olisi sähkötekniisessä ja koneteollisuudessa. Vaihtoehtoa voidaan luonnehtia niinkin, että lähivuosina viennin kasvu on edelleen vahvasti riippuvaista perinteisten vientiyritysten tuotannon laajentamisesta, ja vaikka 1990-luvun aikana syntyisi uusia vientiyrityksiä, niiden osuus viennistä jää vielä tarkastelujakson lopullakin vaatimattomaksi. Tämä voi olla realistinen vaihtoehto siinä mielessä, että viennin aloittamiskynnys ei ole yhdentyvässäkään Euroopassa uudelle yritykselle kovin matala, koska markkinat on haettava entistä useammin suoraan Keski-Euroopan alueelta. Tähän saakka vientiin on ensin totuteltu Ruotsin tai Neuvostoliiton markkinoilla, joilla suomalaisilla on tietystä mielessä ollut kilpailuetu paitsi maantieteellisen läheisyyden myös erityisten kauppasuhteiden, vähäisempien kieliongelmiä ja asiakkaiden vaatimusten tuntemuksen suhteen.

Toimialaryhmä	1975	1990	2005	
			I	II
Metsäteollisuus	36	33	25	30
Metalliteollisuus	26	38	48	40
Muu vienti	38	29	27	30
Yhteensä	100	100	100	100

Taulukko 7.10. Suomen kokonaisviennin jakautuminen toimialaryhmittäin vuosina 1975, 1990 ja 2005, %

Skenaariossa I metalliteollisuuden osuus kokonaisviennistä kasvaisi lähes puoleen ja metsäteollisuuden osuus supistuisi neljännekseen. Viennin rakennemuutos olisi saman suuntainen kuin 1970-luvulla. Skenaariossa II viennin rakennemuutos olisi 1980-luvun tapaan vähäinen (ks. taulukko 7.4). Molemmassa skenaarioissa muun viennin osuus säilyisi ennallaan. Tämä edellyttäisi etenkin palveluviennin suotuisaa kehitystä.

Tasapainotavoitteet määrittävät kysyntäerien suht et

Talouden avautuessa tuonnin kasvu nopeutuu ja sen osuus kokonaistarjonnassa kohoaa. Selvimmin tämä näkyy maatalouden ja elintarviketeollisuuden tuonnissa, mikäli Suomi liittyy EY:n jäseneksi. Runsaan 5 prosentin vuotuinen viennin kasvu mahdollistaisi yli kolmen prosentin kokonaistuotannon ja korkeintaan kolmen prosentin kotimaisen kysynnän lisäyksen, jotta tuonnin kasvu säilyisi ulkoisen tasapainon kannalta hallinnassa. Ulkomainen nettovelka vuonna 2005 olisi tällöin selvästi pienempi kuin vuotuiset vientitulot. Tämä sillä edellytyksellä, ettei vaihtosuhte oleellisesti heikkene.

Kotimaisen kysynnän rakenne poikkeaisi jonkin verran eri vientiskenaarioissa. Nykyisen kaltaiseen viennin rakenteeseen perustuvassa skenaariossa investointien kasvu olisi nopeampi, koska viennin lisäys painottuisi pääomavaltaisille aloille. Vastaavasti yksityisen kulutuksen nousu jäisi hiukan hitaammaksi.

	1960 - 1973	1973 - 1992	1992 - 2005	
			I	II
Bruttokansantuote				
markkinahintaan	5,0	2,1	3 1/4	3 1/4
Tuonti	7,2	2,7	5	5
Vienti	7,1	3,2	5 1/4	5 1/4
Yksityinen kulutus	5,2	2,0	3 1/4	3
Investoinnit	4,7	-0,1	3 1/2	4
Julkinen kulutus	5,4	3,8	1 1/4	1 1/4

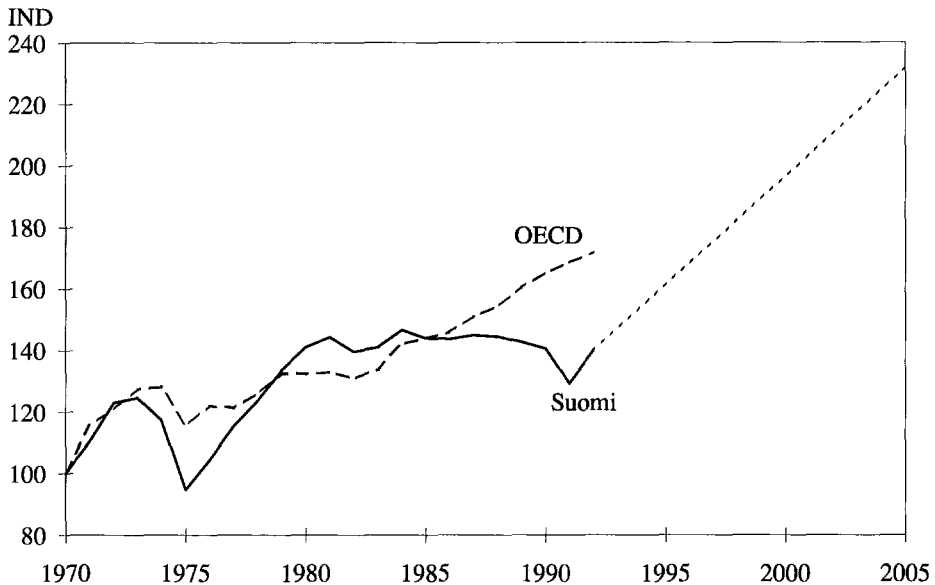
Taulukko 7.11. Kysyntä- ja tarjontaerien määrän muutos vuodesta 1960 vuoteen 2005, prosenttia vuodessa

Julkisen kulutuksen kasvu jää molemmissa vaihtoehdoissa hitaaksi, koska julkisen talouden tasapainottaminen kestää koko tarkastelujakson. Julkisen talouden velkaantuminen täytyisi vuonna 2005 saada mahdollisimman pieneksi, jotta ikääntymisestä aiheutuvat voimakkaat menopaineet voitaisiin jatkossa hallita.

Viennin suhde kansantuotteeseen kohoaisi kolmannekseen ja julkisten kulutus- ja investointimenojen suhde vastaavasti alenisi runsaaseen 20 prosenttiin vuonna 2005. Vaikka investointien osuus kansantuotteesta nousisi nykyiseltä alhaiselta tasoltaan, jäisi se molemmissa vientiskenaarioissa selvästi alemmaksi kuin viime vuosikymmeninä keskimäärin. Suomi siirtyisi selvästi intensiivisen kasvun kauteen.

Siinäkin tapauksessa, että Suomen vientimarkkinoiden kasvu jää hitaaksi ja viennin määrällinen lisäys 2 - 3 prosenttiin vuodessa, eri kysyntä- ja tarjontaerien suhteellisen kasvun tulisi olla samanlainen kuin nopeamman kasvun vaihtoehdossa. Ulkoisen velkaantumisen alentamiseksi kotimaisen kysynnän tulisi kasvaa hitaammin kuin tulonmuodostus eli kokonaistuotanto. Samoin julkisten menojen tulisi kasvaa hitaammin kuin julkisen sektorin tulopohja eli kokonaistuotanto. Vientivetoisuuden tarpeesta ei siten voida tinkiä hitaankaan vientikysynnän kasvun oloissa.

Eri kysyntäerien kehitys muistuttaisi muiden teollisuusmaiden kehitystä 1980-luvulla, jolloin Suomi poikkesi siitä huomattavasti (Kuvio 7.4).



Kuvio 7.4. Viennin määrän subde julkisen kulutuksen määrään OECD-maissa Suomen vientipainoin vuosina 1970 - 1992 ja Suomessa vuosina 1970 - 2005. Ind (1970) = 100

Hitaan kansainvälisen talouskasvun vaihtoehdossa tarve ulkomaisen velkaantumisen alentamiseen on suuri, jonka vuoksi kansantalouden säästämisasteen tulee säilyä korkeana. Hitaammin kasvavista tuloista on ulkomaisen velan takaisinmaksamiseksi säästettävä sama määrä kuin nopeamman kasvun vaihtoehdossa. Hitaan kasvun mukanaan tuoma epävarmuus voi nostaa kansantalouden säästämisastetta ja näin helpottaa velkarajoitteen ratkaisua. Korkea säästämisaste pitää kuitenkin kotimaisen kysynnän matalana ja työttömyyden ylhäällä. Julkisen talouden velkaantumisen katkaisutavoite voi myös olla hitaan kasvun tilanteessa huomattavasti vaikeampi saavuttaa kuin nopeamman kasvun aikana, koska työttömyydestä aiheutuvat menopaineet pysyvät suurina.

Suurena ongelmana on miten sopeudutaan hitaaseen kasvuun, ennen kaikkea miten työttömyyttä voidaan alentaa. Viennin kasvuun perustuva linja edellyttää hyvän hintakilpailukyvyyn säilyttämistä, jotta avoimen sektorin investoinnit eivät supistu liikaa. Sopeutumispaine kohdistuu siten yksityiseen ja julkiseen kulutukseen, joiden osuus on kaksi kolmannesta kokonaiskysynnästä. Hitaan kasvun vaihtoehdossa julkisten menojen supistaminen on vaikeaa, mutta välttämätöntä. Myös julkisten menojen uudelleen kohdentaminen tukemaan avautumisstrategiaa on erityisen tärkeää. Koulutusta ja tutkimusta sekä tuotekehitystä on korostettava entistä enemmän.

Sukupolvien välisen tulonjaon oikeudenmukaisuus korostuu hitaan kasvun oloissa. Eläkemenojen rajoittamisessa olisi pyrittävä tasapainoisen kasvun tilannetta nopeampivaikutteisiin ratkaisuihin. Hitaan kasvun vaihtoehdossa olisi korostettava myös julkisten palvelujen merkitystä, koska näiden avulla voidaan turvata talouden vakauden kannalta tarpeellinen oikeudenmukaisuus peruspalvelujen saatavuudessa.

Vaikeasti arvioitava kysymys on, mitä tapahtuu, kun kilpailu hitaasti kasvavista voimavaroista kiristyy. Työmarkkinat todennäköisesti eriytyvät ja palkkaerot kasvavat. Vientielinkeinojen tehokkuus ja tuottavuus on korkea, jolloin tämän sektorin työllistämismahdollisuudet heikkenevät entisestäänkin. Julkisissa palveluissa voidaan turvata vain perustaso. Muut palvelut hankitaan yksityisinä palveluina. Tämä voi eriyttää koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelut julkisiin ja yksityisiin palveluihin.

Yksityisen kulutuksen rakennemuutos hidastuu matalamman kasvun vaihtoehdossa. Välttämättömyyskulutuksen (asuminen, vaatetus ja ruokamenot) osuus yksityisessä kulutuksessa säilyy suurena ja kestokulutushyödykkeiden sekä ylellisyystavaroiden osuus kohoaa hitaasti.

Avoin sektori laajenee

Tuotannon kasvu on nopeinta avoimen ja avautuvan sektorin aloilla. Poikkeuksena on maatalous, jonka tuotanto supistuu. Supistumisvauhti riippuu Suomen integraatoratkaisuista. ETA-ympäristössäkin tuotanto kuitenkin alenee, koska GATT-kierrosten myötä maatalouskauppaa vapautetaan eikä ylituotannon viennin rahoittaminen julkisen talouden velkaantumisongelmienkaan takia ole mahdollista. Samaan suuntaan vaikuttaa tarve kotimaisten kuluttajahintojen saamiseksi lähemmäksi naapurimaiden vastavia. Hintatuen käyttöä rajoittaa sama julkisen velkaantumisen pysäyttämistarve kuin muutakin tukipolitiikkaa.

Maatalouden tuotannon on EY-jäsenyyden vaikutuksia koskevissa selvietyksissä arvioitu pitkällä aikavälillä supistuvan noin 35 - 40 prosenttia nykytasoltaan (Törmä - Rutherford, 1993). Arviot ovat luonnollisesti epävarmoja, koska niissä ei ole voitu ottaa huomioon mahdollisia jäsenyyteen liittyviä poikkeusjärjestelyjä. Tulokset riippuvat myös oleellisesti käytetyistä valuuttakurssitasoista verrattaessa Suomen ja EY:n tuottajahintoja. Tuotannon supistuminen jää pienemmäksi, jos Suomen arktiset olosuhteet otetaan huomioon maatalouden tukimuotoja kehitettäessä. Toisaalta Suomen markan arvo on tällä hetkellä poikkeuksellisen alhainen ja talouden tasapainotuksessa se todennäköisesti vahvistuu. Tämä voi kasvattaa samassa valuutassa laskettuja tuottajahintaeroja vuosikymmenen puoliväliin mentäessä, jolloin EY-jäsenyys aikaisintaan on ajankohtainen.

Metsätalouden tuotannon on arvioitu kasvavan alhaiselta lähtötasoltaan. Hitaampaan metsäteollisuuden tuotannon kasvuun liittyvässä skenaariossa maa- ja metsätalouden yhteinen arvonlisäys säilyisi kutakuinkin ennallaan, ja nopeampaan metsäteollisuuden kasvuun liittyisi maa- ja metsätalouden yhteisen arvonlisäyksen lievä kasvu. Metsätalouden osuus sektorin koko arvonlisäyksestä on jo nyt suurempi kuin maatalouden. Metsätalouden

kasvua tukee myös puun kasvava energiakäyttö, vaikka tällä ei vielä tarkastelujaksolla ole energiatalouden kannalta oleellista merkitystä.

Teollisuuden eri ryhmien tuotannon kehitys vaihtelee skenaarioissa siten, että monipuolistuvan viennin vaihtoehdossa metalliteollisuuden tuotanto kasvaa selvästi nopeimmin, yli 6 prosenttia vuodessa. Nykyrakenteeseen pohjaavassa skenaariossa metalliteollisuuden kasvu olisi noin 5 prosenttia eli samaa luokkaa kuin jaksolla 1973 - 1990. Metsäteollisuuden arvonlisäys kohoaisi vastaavissa skenaarioissa 3 ja 4 prosenttia vuodessa. Molemmissa vaihtoehdoissa kasvu perustuisi jalostusasteen kohoamiseen ja mekaanisen metsäteollisuuden elpymiseen. Muun vientiteollisuuden kasvun ennakoidaan jäävän noin 3 - 3,5 prosenttiin vuodessa kasvunopeuden vaihdellessa eri tuoteryhmissä hyvin selvästi. Nopeimmin laajenevat eräät kemian teollisuuden alat, kuten lääketeollisuus, joka on panostanut runsaasti uusien tuotteiden kehittämiseen. Toisaalta kemianteollisuudessa on aloja, joiden kysyntä taantuu, kuten lannoitetuotanto. Saman tapainen tilanne on TE-VANAKE-teollisuudessa. Sellainen tuotanto, jossa yhdistyvät korkea laatu ja mahdollisuus hyödyntää osittain lähialueiden edullisia työvoimakustannuksia, voi laajentua myös Suomessa. Työvaltaisimmat tuotannon vaiheet kuitenkin siirtynevät alemman palkkatason maihin. Kotimarkkinateollisuuden kasvu jää hitaaksi elintarviketeollisuuden eräiden alojen sopeutuessa tuonnin lisääntymiseen tuotantoa supistamalla ja rakennusaineteollisuuden ylikapasiteetin purkautuessa edelleen.

Muussa yrityssectorissa kuljetusten, tietoliikenteen, matkailupalvelusten ja elinkeinoelämälle suunnattujen palvelusten laajeneminen voi olla ripeätä. Tämä edellyttää sekä viennin että kauttakulkukuljetusten suotuisaa kehitystä. Molempiin on Suomen hintakilpailukyvyyn säilyessä hyvät edellytykset. Myös kaupan kasvu voi muodostua nopeaksi, etenkin siinä vaiheessa kun talous kääntyy nousuun ja patoutuneet kulutuspaaineet purkautuvat. Useilla kotimaisen kysynnän varassa toimivilla aloilla tuotannon taso on tällä hetkellä poikkeuksellisen alhainen ja jo palautuminen "normaalille" kysyntätasolle edellyttää melko ripeätä kasvua muutaman vuoden ajan.

Yhteiskunnallisten palvelusten kasvu hidastuu selvästi. Suurimpana syynä tähän on julkisten palvelujen kasvun rajoittaminen. Vaikka tämä osittain korvautuu vastaavien yksityisten palveluiden kysynnän lisääntymisenä, jää sektorin kokonaiskasvu selvästi aikaisempaa hitaammaksi. Vuoteen 2005 mennessä väestön ikärakenteesta johtuvat palveluiden lisäystarpeet jäävät vielä vähäisiksi ja julkisen sektorin säästötarpeet ja tuotannon tehostamisvaatimukset korostuvat.

Julkisten palvelusten kasvu voisi muodostua nopeammaksi, jos niitä voitaisiin kannattavasti viedä. Palvelujärjestelmiä, kuten koulutusohjelmia, äitiysneuvolatoimintaa ja vastaavia sekä niihin liittyvää neuvontaa voidaan siirtää muihin maihin tai käyttää Suomessa sijaitsevia palvelulaitoksia ulkomaalaisten tarpeisiin. Tämänkaltaista toimintaa on jo kokeiltu etenkin opetussectorilla. Koulutuspaikkoja on tarjottu virolaisille ja muille lähialueiden asukkaille. Rahoitus tähän voisi tulla ainakin osittain Itä-Euroopan avustamiseen osallistuvilta kansainvälisiltä järjestöiltä. Julkisten palvelusten

viennin laajentaminen tapahtuneekin vielä 1990-luvulla lähinnä erilaisten avustusohjelmien puitteissa, jolloin sitä rajoittavat samat rahoitusongelmat kuin koko julkista taloutta.

Taulukossa 7.12 on esitetty arvio tuotannon kehityksestä toimialoittain vientiskenaarioissa I ja II olettaen, että kansainvälinen talous kehittyy tasapainoisesti. Vaihtoehtotarkastelulla halutaan korostaa etenkin metsäsektoriin kohdistuvien uhkien merkitystä. Suomen nykyisten ongelmien ratkaisemiseksi olisi luonnollisesti paras vaihtoehto, että kaikki päävientialat laajenisivat ripeästi. Mikäli jokin keskeisistä vientialoista kohtaa suuria vaikeuksia, velkaongelmien ratkaisemisen ja työttömyyden alentamisen edellytykset ovat heikot.

Vientikysynnän kasvaessa hitaasti tuontia korvaavan tuotannon laajeneminen helpottaisi velkaongelmien hallintaa. Tämän edellytyksenä on kilpailukyvyyn säilyminen hyvänä, koska tuontikilpailu kiristyisi. Tuonnin rajoittaminen johtaisi kalliimman kotimaisen tuotannon suosimiseen ja siten hyvinvointitappioihin. Kasvun hidastuessa suurin sopeutumispaine kohdistuisi kulutuskysyntään, mutta toisaalta välttämättömyyskulutuksen osuuden kasvu tukee kotimarkkinatuotantoa.

Tuotannon kasvu entistä enemmän tuottavuuden kasvun varassa

Koko kansantaloudessa ja erityisesti teollisuudessa on tuottavuuden kasvu jatkunut ripeänä myös taantuman aikana. Tämä heijastaa yritysrakenteen muutosta, kun tehottomat yritykset ovat lopettaneet toimintansa, ja kannattavuusongelmien sanelemaa pakkoa työkustannusten karsimiseen myös toimintaansa jatkavissa yrityksissä. Osittain kyseessä on kuitenkin pitempään jatkunut teknisen kehityksen mahdollistama ja organisaatiomuutosten ja uusien tuotantomenetelmien avulla toteutettu tuottavuuden kohottaminen. Uuden tuotantotavan asteittainen laajeneminen koko talouteen on jatkossa keskeinen tuotannon laajenemisen ja kilpailukyvyyn ylläpidon perusta.

Pääomapanoksen lisääminen ja tuotannon pääomavaltaistuminen on tähän saakka ollut tärkeä tuotannon ja tuottavuuden kasvun osatekijä. Pääomavaltaistumista on tukenut alhainen ja usein negatiivinen reaalikorko, kun taas reaaliset työvoimakustannukset ovat koko ajan kohonneet. Jatkossa pääomavaltaistumisen arvioidaan hidastuvan ja kokonaistuottavuuden merkityksen korostuvan. Tuottavuuden kasvu perustuu entistä enemmän työvoiman osaamisen kohoamiseen työllistä kohti käytettävissä olevien tuotantovälineiden määrän lisäämisen sijasta. Kokonaistuottavuuden nousu tarkoittaaakin erityisesti pääoman tuottavuuden kasvua.

Selvimmän tämän muutoksen arvioidaan näkyvän muussa teollisuudessa kuin metsä- ja metalliteollisuudessa. Näillä aloilla kokonaistuottavuuden nousu on ollut jo aikaisemmin työn tuottavuuden kasvun tärkeä taustatekijä. Palvelualoilla (muu yrityssektori taulukoissa 7.12 ja 7.13) tuottavuuden kasvun nopeutuminen on edellytys ansiotason kohoamiseen, koska avoimessa taloudessa myös nämä alat tulevat tuontikilpailun kohteiksi. Palveluissa tapahtunee yritysrakenteen polarisoitumista yhtäältä suuriin ketjuihin, toisaalta perheyrittästyyppeisiin paikallisilla markkinoilla toimiviin pienyrityk-

		1960-1973	1973-1992	1992-2005	
				I	II
Alkutuotanto	Tuotanto	0,1	0,1	0	1
	- Työpanos	-3,7	-3,8	-4 1/2	-4 1/4
	- Pääomapanos	2,6	1,2	-2 1/2	-1 1/2
	- Kokonaistuottavuus	2,1	2,6	4	4 1/2
Metsäteollisuus	Tuotanto	6,0	1,3	3	4
	- Työpanos	0,4	-3,0	-1/2	0
	- Pääomapanos	5,6	2,4	2 1/2	4
	- Kokonaistuottavuus	3,5	2,1	2 1/4	2 1/4
Metalliteollisuus	Tuotanto	7,0	4,1	6 1/2	5
	- Työpanos	2,2	-1,4	2 1/4	1/2
	- Pääomapanos	5,1	3,8	4 1/2	3 1/2
	- Kokonaistuottavuus	3,8	3,8	3 1/2	3 1/2
Muu vientiteollisuus	Tuotanto	7,9	0,9	3	3 1/2
	- Työpanos	0,4	-4,3	-1 1/2	-1
	- Pääomapanos	7,0	2,9	1	2 1/2
	- Kokonaistuottavuus	4,5	1,9	3 1/4	3
Kotimarkkinateollisuus	Tuotanto	5,6	2,1	2	2
	- Työpanos	1,7	-1,7	-1 1/2	-1 1/2
	- Pääomapanos	5,0	3,6	1/4	1/4
	- Kokonaistuottavuus	2,6	1,8	2 3/4	2 3/4
Energiahuolto	Tuotanto	8,1	3,6	2 1/4	2 3/4
	- Työpanos	1,5	0,2	-1 1/4	-3/4
	- Pääomapanos	3,7	3,2	1 3/4	2
	- Kokonaistuottavuus	5,2	1,4	1 1/2	1 3/4
Muu yrityssektori	Tuotanto	5,3	2,1	4	4
	- Työpanos	1,0	-0,6	-1/2	-1/2
	- Pääomapanos	6,1	3,6	2	2
	- Kokonaistuottavuus	2,5	1,2	3 1/2	3 1/2
Yhteiskunnalliset palvelut	Tuotanto	4,2	2,8	2 1/4	2 1/4
	- Työpanos	1,9	1,3	1/2	1/2
	- Pääomapanos	5,6	4,3	1 1/2	1 1/2
	- Kokonaistuottavuus	1,8	1,1	1 1/2	1 1/2
Koko kansantalous pl. asuntojen omistus	Tuotanto	4,6	2,2	3 1/4	3 1/4
	- Työpanos	-0,1	-1,1	-1/2	-1/2
	- Pääomapanos	5,1	3,3	1 3/4	1 3/4
	- Kokonaistuottavuus	3,0	1,8	3	3

Taulukko 7.12. Tuotannon kasvuun osatekijät toimialoittain vuosina 1960 - 2005, prosenttia vuodessa

siin (ks. luku 7.4). Perinteisin mittarein esitetyt tuottavuuserot voivat yritysten välillä olla suuret, koska työpanosta käytetään "omassa työssä" runsaammin kuin palkkatyössä.

Yhteiskunnallisten palveluiden alalla tuottavuuden kasvu kuvastaa lähinnä kaupallisin perustein tuotettujen julkisia palveluja korvaavien tai täydentävien toimintojen laajenemista. Vaikka myös julkisten palvelusten tehokkuus paranee, se ei heijastu kansantulolaskelmissa käytetyin käsittein määritellyssä tuottavuudessa. Näissä palveluissa tuotannon volyyymi määräytyy panosten, käytännössä työpanoksen käytön mukaan.

		1960- 1973	1973- 1992	1992- 2005	
				I	II
Alkutuotanto	Työn tuottavuuden muutos	3,9	4,1	4,7	5,5
	- Kokonaistuottavuuden muutoksen vaikutus	2,1	2,6	3,9	4,5
	- Pääomavaltaitumisen vaikutus	1,8	1,4	0,6	0,8
Metsäteollisuus	Työn tuottavuuden muutos	5,6	4,5	3,5	4,0
	- Kokonaistuottavuuden muutoksen vaikutus	3,5	2,1	2,3	2,3
	- Pääomavaltaitumisen vaikutus	2,1	2,3	1,2	1,7
Metalliteollisuus	Työn tuottavuuden muutos	4,7	5,6	4,2	4,5
	- Kokonaistuottavuuden muutoksen vaikutus	3,8	3,8	3,5	3,5
	- Pääomavaltaitumisen vaikutus	0,9	1,7	0,7	1,0
Muu vientiteollisuus	Työn tuottavuuden muutos	7,5	5,4	4,6	4,5
	- Kokonaistuottavuuden muutoksen vaikutus	4,5	1,9	3,3	2,9
	- Pääomavaltaitumisen vaikutus	3,0	3,4	1,2	1,6
Kotimarkkinateollisuus	Työn tuottavuuden muutos	3,8	3,9	3,6	3,6
	- Kokonaistuottavuuden muutoksen vaikutus	2,6	1,8	2,8	2,8
	- Pääomavaltaitumisen vaikutus	1,3	2,1	0,7	0,7
Energiahuolto	Työn tuottavuuden muutos	6,6	3,4	3,5	3,5
	- Kokonaistuottavuuden muutoksen vaikutus	5,2	1,4	1,6	1,8
	- Pääomavaltaitumisen vaikutus	1,4	2,0	1,9	1,7
Muu yrityssektori	Työn tuottavuuden muutos	4,2	2,7	4,5	4,5
	- Kokonaistuottavuuden muutoksen vaikutus	2,5	1,2	3,5	3,6
	- Pääomavaltaitumisen vaikutus	1,8	1,5	1,0	0,9
Yhteiskunnalliset palvelut	Työn tuottavuuden muutos	2,3	1,5	1,7	1,7
	- Kokonaistuottavuuden muutoksen vaikutus	1,8	1,1	1,6	1,7
	- Pääomavaltaitumisen vaikutus	0,5	0,4	0,1	0,1
Koko kansantalous pl. asuntojen omistus	Työn tuottavuuden muutos	4,7	3,3	3,6	3,7
	- Kokonaistuottavuuden muutoksen vaikutus	3,0	1,8	2,9	2,9
	- Pääomavaltaitumisen vaikutus	1,7	1,4	0,7	0,8

Taulukko 7.13. Työn tuottavuuden muutoksen osatekijät toimialoittain vuosina 1960 - 2005, prosenttia vuodessa

Teollisuudessa ja ylipäänsä avoimella sektorilla kilpailukyvyyn ja tuottavuuden kohottaminen liittyy läheisesti yritysten toimintastrategioiden muutokseen. Nopean kansainvälistymisen seurauksena Suomessa sijaitseva tuotanto on useilla yrityksillä enää osa niiden koko tuotannosta. Myös yritysten strateginen liittoutuminen, alihankintaverkostot ja yhteisyritykset korostavat sitä, että suuri osa tietyn alan Suomessa sijaitsevasta tuotannosta liittyy kiinteästi maailmanlaajuiseen kokonaisuuteen. Sen kehitykseen vaikuttaa myös muualla sijaitsevan tuotannon menestys. Kokonaisuuden eri osien työnajako määräytyy sen mukaan, miten sisäiset tavara- ja palveluvirrat ja toimitukset asiakkaille hoidetaan. Tämänkaltaisen verkostotalouden nopea laajeneminen on korostanut logistiikan ja joustavuuden merkitystä yritysstrategioissa. Tuotteisto on voitava uudistaa ja eriyttää markkinoiden muutosten ja ominaispiirteiden mukaan nopeasti. Tämä edellyttää myös pääomakannan joustavaa käyttöä. Perinteisten tuottavuusmittareiden (tuotannon kustannus-tehokkuus tai tuotteen hinta/laatusuhde) rinnalla toimitusvarmuus, tuotan-

non joustavuus, asiakaskohtainen räätälöinti ja vastaavat tekijät saavat entistä suuremman painon.

Tähän saakka lähinnä kotimarkkinoilla tuontisuojan turvin toimineiden yritysten ympäristön muutos on suuri. Sopeutumiseen uuteen toimintaympäristöön voi tosin pakottaa viime vuosien syvä kotimaisen kysynnän lama. Se on lisännyt kustannustietoisuutta ja osoittanut kilpailukyvyyn keskeisen merkityksen myös aloilla, joilla kilpailu on perinteisesti ollut vähäisempää ja kustannusten nousut on voitu helposti siirtää hintoihin. Näillä aloilla tuottavuuden kasvun arvioidaan nopeutuvan selvästi aikaisemmasta.

Tuottavuuden kasvua voi hidastaa ainakin kaksi tekijää. Ensinnäkin nykyinen lama ja suurtyöttömyys vaikuttavat pitkän ajan tuottavuuskehitykseen hidastamalla yritysten ja yleensä työyhteisöjen voimavarojen uusiutumista. Koneiden ja laitteiden uusiminen tilapäisen jälkeenjäämisen kiinnikuromisiksi on helpompaa, kun yritysten kannattavuus paranee. Vaikeammin on korvattavissa tilapäinenkin tinkiminen tutkimuksen, kehittämistoiminnan ja henkilöstön osaamisen vaatimissa panostuksissa. Monessa yrityksessä työvoiman keski-ikä kohoaa kalenterin vauhdilla tai vielä nopeammin, kun uutta nuorta työvoimaa ei voida ottaa tai viimeksi tulleita on jouduttu irtisanomaan. Samalla hidastuu uuden osaamisen tulo ja myös tuotantotavan muutoksia voi olla vaikeampi toteuttaa.

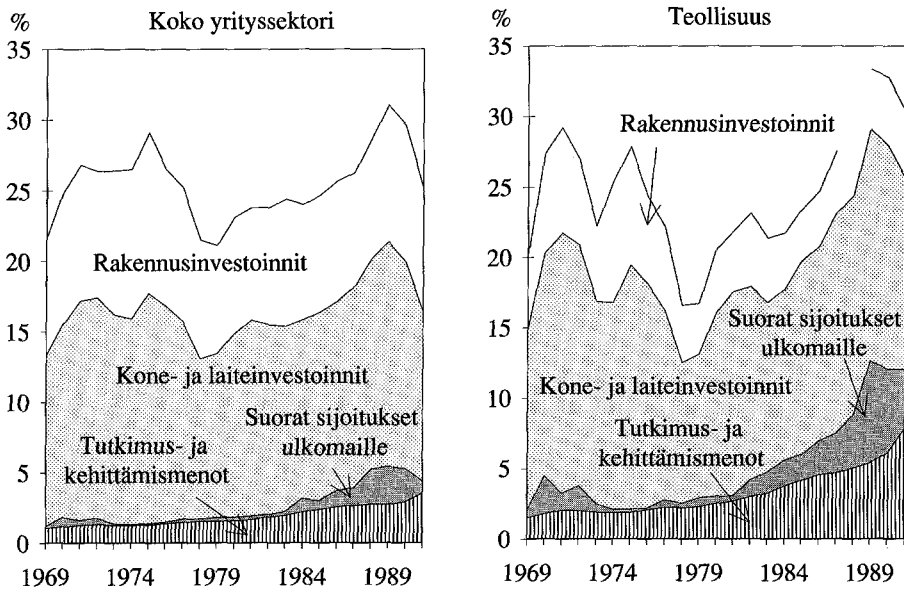
Menestyksellisen toiminnan edellyttämien toimenpiteiden painotusten muutoksia koko yrityssektorilla ja teollisuudessa havainnollistaa kuvio 7.5. Vielä 1970-luvulla pääpaino tuotannon kehittämisessä oli kiinteissä investoinneissa ja niissäkin rakentamisen osuus oli varsin suuri. Sen jälkeen kiinteät investoinnit ovat etenkin teollisuudessa painottuneet kone- ja laitehankintoihin.

Tutkimus- ja kehittämismenojen osuus koko yrityssektorin arvonnäkökulmaan suhteutettuna on vielä pieni, mutta jatkuvasti kohonnut. Koska nämä menot keskittyvät muutamille teollisuuden toimialoille, menojen osuus on teollisuudessa suurempi. Se on jo usean vuoden ajan ollut merkittävämpi kuin teollisuuden rakennusinvestoinnit. Tutkimus- ja kehittämistoimintoihin liittyy läheisesti myös henkilöstökoulutus. Sen kustannuksista ei ole kattavia tietoja, mutta koulutusajalta maksettuine palkkoineen yrityssektorin koulutuspanostukset lienevät samaa suuruusluokkaa kuin tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot eli vajaan 5 prosentin arvonnäkökulmasta. Henkilöstökoulutus on 1980-luvulla ripeästi laajentunut (ks. 6.3).

Uutena piirteenä kehittämisstrategioihin on 1980-luvulla tullut kansainvälistyminen. Suorat sijoitukset ulkomaille olivat 1980-luvun lopulla suuruudeltaan lähes neljännes teollisuuden kotimaisista investoinneista. Ne lisääntyvät edelleen ja yhä pienemmät yritykset pyrkivät niiden avulla kiinteyttämään yhteyksiään markkinoihin ja turvaamaan teknologisen osaamisensa tason.

Toinen tekijä, joka tilastollisesti voi hidastaa tuottavuuden kasvua, on yritysrakenteen muutos. Pyrkimys synnyttää uutta yritystoimintaa ja tukea pienyritteliäisyyttä näkyy onnistuessaan ainakin tilapäisesti tuottavuuden kasvun hidastumisena. Tuottavuuden kohoaminen on sitä nopeampaa, mitä suurempi osa tuotannon kasvusta toteutuu olemassa olevien yritysten

toiminnan laajenemisen seurauksena, koska laajennusinvestoinnit ovat yleensä myös rationalisointi-investointeja. Pienyritystoiminnan laajenemisen tuottavuuden kasvua hidastava vaikutus on kuitenkin vain tilapäinen ilmiö ja takaa pitkällä aikavälillä alan tuotannon laajenemismahdollisuudet. Tällaisella yritysrakenteen muutoksella voi olla myös merkittäviä työllisyysvaikutuksia.



Kuvio 7.5. Rakennus- ja koneinvestoinnit, suorat sijoitukset ulkomaille sekä tutkimus- ja kehittämismenot osuutena arvonnäytelmästä koko yrityssektorilla ja teollisuudessa¹ vuosina 1969 - 1991, %

¹ Vuonna 1988 teollisuuden rakennusinvestoinnit olivat negatiiviset, koska monet yritykset siirsivät kiinteistönsä erityisten kiinteistöyhtiöiden omistukseen, jotka luokitellaan muuhun yritystoimintaan. Koko yrityssektorin investoinneissa tämä siirtymä ei näy.

Lähteet: Astika; Tilastokeskus, 1991; Tilastokeskus/Tut.

Energian tarve ja ympäristöpäästöt riippuvat tuotannon rakenteesta

Edellä tarkastellut rakenneskenaariot johtavat kutakuinkin samanlaiseen kokonaistuotannon ja viennin kasvuun. Ne poikkeavat kuitenkin toisistaan selvästi energian kulutuksen ja ympäristövaikutusten näkökulmasta. Metsäteollisuuden hidas kasvu sekä tuotannon lisäyksen painottuminen sellupohjaisen hienopaperin valmistukseen ja mekaaniseen metsäteollisuuteen merkitsevät vähäistä ostoenergian lisätarvetta skenaariossa I. Primäärienergian kulutus kohoaisi vajaalla prosentilla vuodessa ja sähkön kulutus alle 2 prosenttia vuodessa. Molempien kulutus kasvaisi huomattavasti hitaammin kuin kokonaistuotanto.

Nykyisen kaltaiseen viennin rakenteeseen perustuva skenaario II johtaa vajaan 10 prosenttia suurempaan primäärienergian ja runsaat 10 prosenttia suurempaan sähkön tarpeeseen vuonna 2005. Sähkön kulutus olisi tuoreimpaan kauppa- ja teollisuusministeriön arvioon verrattuna selvästi suurempi, kun se ensimmäisen skenaarion mukaan jäisi hiukan KTM:n arviota pienemmäksi (KTM, 1993b).

Skenaarioiden energian tarpeesta johdettuja ja muita ympäristövaikutuksia arvioitiin FMS-mallin avulla. Energian tarvearviot ovat varsin herkkiä paitsi tuotannon kasvusta ja rakenteesta myös energiansäästön edullisuudesta tehdyille oletamuksille. Molemmissa skenaarioissa on energiansäästön investointikynnyksen arvioitu säilyvän nykyisellään, mikä vastaa noin 30 prosentin tuottovaatimusta. Säästöinvestointien tulisi siten maksaa itsensä takaisin runsaassa kolmessa vuodessa. On mahdollista, että energia- ja/tai päästöveroitus kohoaa. Sen nostaminen alentaa säästöinvestointikynnystä tekemällä useammat säästökohteet kannattaviksi. Mallilla tätä kokeiltiin alentamalla säästöinvestointien tuottovaatimus 10 prosenttiin. Tämän mukainen energian säästön voimistuminen alentaisi sähkön kulutusta vuonna 2005 runsaat 10 prosenttia.

Kulutus vuonna 1992	63
Kulutus vuonna 2005	
- Skenaario I, nykysäästöt	80
- Skenaario I, lisäsäästöt	72
- Skenaario II, nykysäästöt	89
- Skenaario II, lisäsäästöt	80

Taulukko 7.14. Sähkön tarvearviot vuonna 2005, TWh

Energian tarvearvioissa on sähkön nettotuonnin oletettu loppuvan vuoteen 2005 mennessä. Sähkön erillistuotannon lisäys on oletettu toteutettavan joko hiililauhevoimalla tai osin ydinvoimalla. Yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa öljyä ja kivihiiltä on arvioitu korvattavan maakaasulla ja hiukan turpeella. Maakaasun käytön lisäys edellyttäisi kaasun tuontia myös lännestä joko putkea pitkin tai meritse, koska kaasuoistojen lisäämiseen Venäjältä ei liene mahdollisuuksia. Sähkön tuotantoratkaisu vaikuttaa ennen kaikkea hiilidioksidipäästöjen kehitykseen. Molemmissa rakenneskenaarioissa rikkipäästöt vähenisivät selvästi ja typpipäästöt säilyisivät suunnilleen nykytasolla.

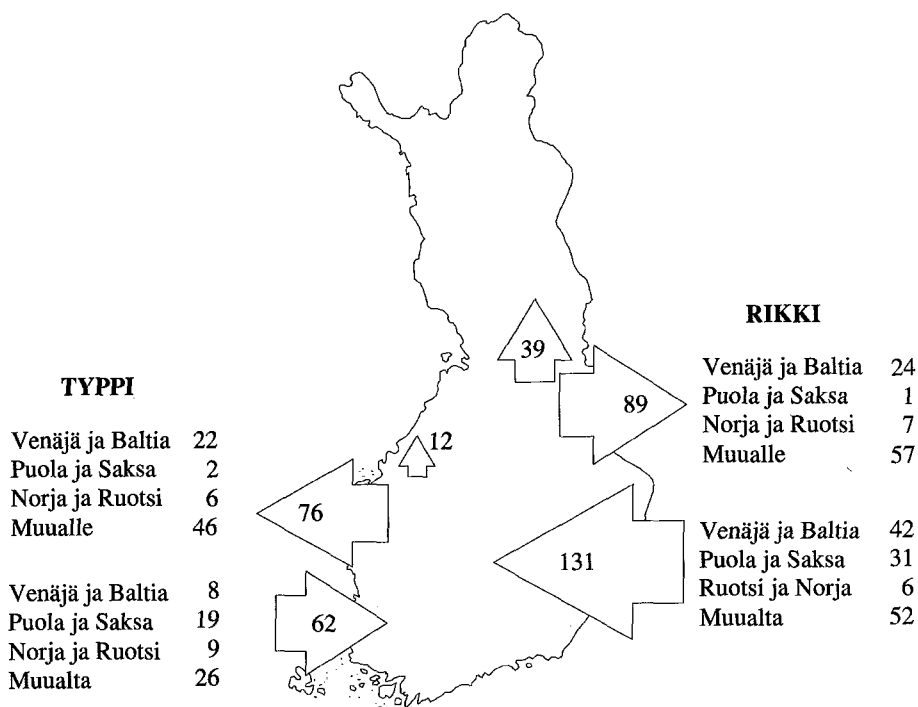
Jos sähkön lisätarjonta toteutetaan hiililauhevoimalla, kasvaisivat hiilidioksidipäästöt vuoden 1990 noin 53 milj. tonnista noin 73 milj. tonniin ensimmäisessä ja 80 milj. tonniin toisessa skenaariossa. Jos kuitenkin sähkön säästö olisi arvioitua voimakkaampaa (investointikynnys 10 prosentin tuottovaatimuksessa), jäisivät hiilidioksidipäästöt 65 ja 71 miljoonaan tonniin vastaavasti. Mikäli lisäksi rakennettaisiin 1 000 MW:n ydinvoimala, jäisivät päästöt 58 ja 64 milj. tonniin näissä skenaarioissa.

Laskelmat osoittavat, että jos sähkön tuonti loppuu, Suomen hiilidioksidipäästöjen jäädyttäminen nykytasolle on hyvin vaikeaa siinäkin tapaukses-

sa, että sähkön tarve kasvaisi hitaasti. Myös typen oksidien vähentäminen on vaikeaa, koska suuri osa niistä tulee liikenteestä. Vaikka raideliikennettä pyrittäisiin voimakkaasti edistämään, maantiekuljetukset säilyttävät valta-asemansa sekä henkilö- että tavaraliikenteessä. Tekninen kehitys kuitenkin vähentää polttoainekulutusta ja mahdollistaa pakokaasujen puhdistamisen entistä tehokkaammin ja edullisemmin.

Suuri osa Suomen ilmansaasteista ja vesien likaantumisesta aiheutuu kaukokulkeutumisesta ja osa Suomen päästöistä kulkeutuu muihin maihin. Suomen rikkipäästöt olivat vuonna 1991 noin 130 miljoonaa kiloa, joista Suomeen jäi alle kolmannes. Suurin osa kulkeutui rajojen yli. Samana vuonna Suomeen tuli kuitenkin ulkomailta laskeuma, joka vastasi suuruudeltaan Suomen kokonaispäästöjä eli 130 miljoonaa kiloa. Kotimaisten päästöjen osuus Suomen rikkilaskeumasta oli alle neljännes. Samankaltainen on tilanne typpipäästöissä ja -laskeumassa. Valtaosa Suomen päästöistä kulkeutuu muualle ja suurin osa Suomen laskeumasta on peräisin muista maista. Erona voidaan pitää sitä, että Suomi on rikkipäästöjen nettotuojaa mutta typpipäästöjen nettoviejä.

Ympäristöpolitiikka on tulevaisuudessa ratkaisevasti kansainvälistä. Tehokkaat kansalliset toimenpiteet ovat vaikeita niin pitkään kuin muita



Kuvio 7.6. Suomen rikki- ja typpipäästöt ja -laskeumat vuonna 1991, 1000 tonnia (S, N).

Lähde: Sandnes - Styve, 1992.

tiukempi ympäristöpolitiikka heikentää kilpailukykyä ja johtaa työpaikkojen menetyksiin. Kansallisten ratkaisujen vaikeuden takia paineet kansainvälisiin sopimuksiin ovat kasvaneet. Sekä EY:ssä että Yhdysvalloissa lisättäneen lähivuosina ympäristönsuojelun taloudellista ohjausta verotuksellisin keinoin.

Ympäristöongelmien ratkaisut markkinaohjaukseen?

Maakohtaisia ja alueellisia ympäristöongelmia on ratkottu tähän mennessä pääasiassa normiohjauksen avulla. Läntisissä teollisuusmaissa normiohjaus on ollut tietyillä ongelma-alueilla varsin tehokasta. Rikkidioksidipäästöt ovat vähentyneet useissa Länsi-Euroopan maissa useilla kymmenillä prosenteilla vuodesta 1980. Varsin monet maat Suomi mukaanlukien ovat ylittäneet ne päästöjen vähentämistavoitteet, joihin ne ovat kansainvälisesti sitoutuneet. Suomen rikkidioksidipäästöt ovat vuodesta 1980 vähentyneet noin 60 prosenttia. Uusin tavoite on vähentää päästöt puoleen nykytasosta vuoteen 2000 mennessä. Tuolloin päästöt olisivat enää 20 prosenttia vuoden 1980 tasosta.

Hallinnollinen normiohjaus on useissa maissa toiminut tehokkaasti myös myrkyllisten aineiden ja jätehuollon ongelmissa. Esimerkiksi Saksassa kierätys perustuu normiohjaukseen. Teollisuuden ja yhdyskuntien vesistöjä on onnistuttu vähentämään huomattavasti ja useat keskeisen Euroopan joet ovat puhdistuneet 1980-luvulla.

Typenoksidipäästöjen vähentämisessä normiohjaus on ollut toistaiseksi tehotonta. Yksi syy tähän on katalysaattoriautojen hidas markkinoilletulo. Toinen syy on se, että useissa maissa ei taloudellisista syistä ole asetettu typenoksidien päästönormeja energiantuotannolle kuten kivihiiivoimaloille. Typenoksidipäästöjen vähentäminen on huomattavasti kalliimpaa kuin rikkidioksidipäästöjen vähentäminen. Normiohjaus ei ole onnistunut kovin hyvin myöskään ravinteiden ja muiden vesistöhajapäästöjen vähentämisessä. Yksi syy tähän on maanviljelijöiden vahva painostus useissa läntisen Euroopan maissa.

Hintaohjauksen käyttö ympäristönsuojelussa aloitettaneen sieltä, missä se on parhaiten perusteltavissa eli hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä. Hiilidioksidipäästöjen tehokas alentaminen ei näytä millään muulla keinolla mahdolliselta. Päästömaksu voidaan asettaa polttoaineen hiilisisällön perusteella, koska hiilidioksidia ei kannata erottaa savukaasuista. Hiilidioksidiveron kohdistuessa fossiilisiin polttoaineisiin muutkin näihin polttoaineisiin liittyvät päästöt vähenevät.

Hiilidioksidiveron seurauksena energian hinta väistämättä nousee. Tämä lisää energiankäytön tehokkuutta ja parantaa fossiilisten polttoaineiden kanssa kilpailevien energiamuotojen asemaa. Niihin kannattaa sijoittaa tutkimusta ja investointeja aikaisempaa enemmän. Verolla on myös mahdollista saavuttaa huomattavia verotuottoja, joilla voidaan vähentää mittavia julkisen talouden alijäämiä tai alentaa muita veroja. Ympäristöverot ovat itse asiassa ainoa merkittävä veronlähde, jolla voidaan supistaa nykyisiä alijäämiä.

Kansainvälinen hiilidioksidivero ei ole käytännössä mahdollinen ellei sen yhteydessä tapahdu merkittäviä tulonsiirtoja rikkaista maista köyhiin maihin. Kehitysavun kytkeminen hiilidioksidiongelman ratkaisuun voisi olla sekä kehittyneiden että kehitysmaiden edun mukaista. Kansainvälinen kaikkia maita sitova hiilidioksidivero ei liene mahdollinen ennen kuin fossiilisten polttoaineiden käyttöön liittyvät lukuisat tukimuodot on poistettu.

Pitkällä aikavälillä taloudellisesta ohjauksesta tulee monien ympäristöongelmien pääasiallinen ratkaisumenettely. Yksi mahdollinen sovellusalue voi olla happamen laskeuman vähentäminen koko Euroopassa. Eri puolille Eurooppaa voidaan laskea päästörajoitukset, joilla varmistetaan, että kriittinen kuormitus ei ylitä. Tällöin voidaan siirtyä porrastettuun rikkidioksidi- ja typenoksidien päästömaksuun tai päästöoikeuksien kauppaan koko Euroopan alueella. Myös tässä yhteydessä on mahdollista kytkeä julkinen apu Itä-Euroopan maille niiden ympäristöongelmien ratkaisuun.

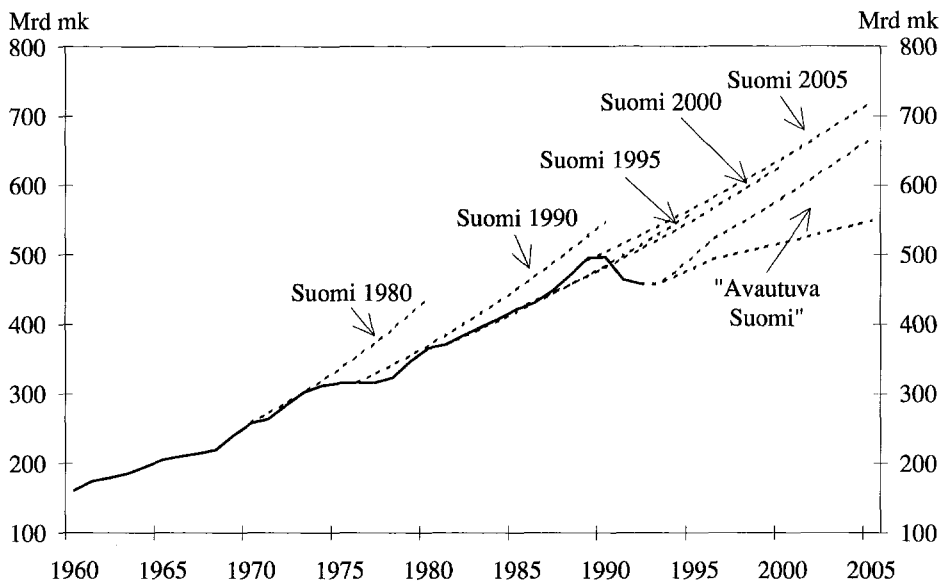
7.4 Kasvaako työttömyys edelleen?

Pitkän syklin kuoppa vai kasvun pysyvä hidastuminen?

Tämän kirjan kehitysarviot perustuvat tuoreisiin kansainvälisiin arvioihin maailmantalouden ja erityisesti Euroopan näkymistä. Vaikka tässä käytetyt vaihtoehdot eivät edusta optimistisimpia arvioita, voi tulevaisuus olla myös huomattavasti synkempi, kuten luvussa 3 on todettu. Tämä merkitsisi työllisyysongelmien edelleen vaikeutumista ellei täysin uudenlaisia sosiaalisia ja taloudellisia järjestelyjä saada kehitetyksi.

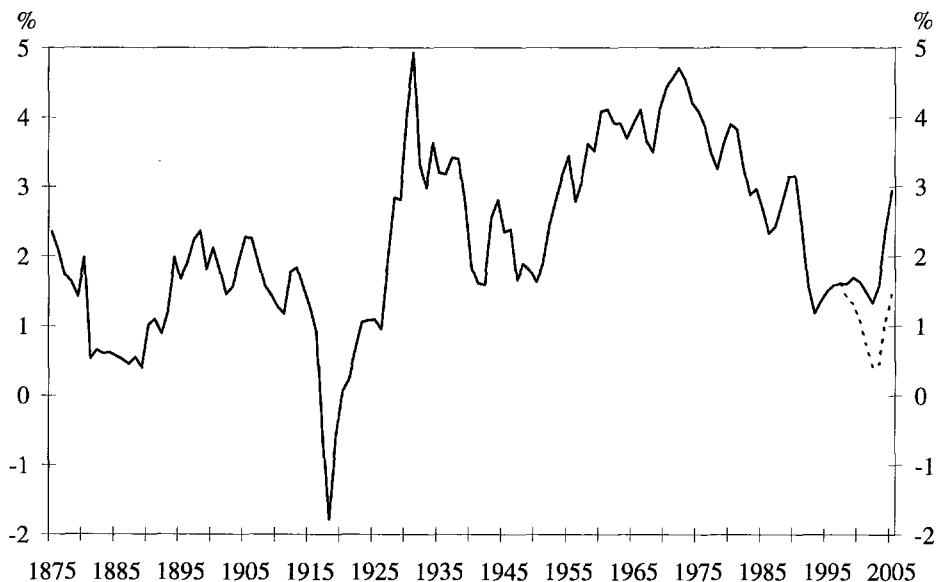
Runsaan 3 prosentin vuotuinen kokonaistuotannon kasvu nykyisen laman pohjalta lähtien ei vuoteen 2005 mennessä lähimainkaan kuro umpeen sitä tuotantokuilua, joka vuodesta 1990 lähtien on syntynyt täystyöllisyysuran ja toteutuneen kehityksen välille. Tätä eroa voidaan havainnollistaa kuviolla 7.7, jossa on tuotannon toteutuneen kehityksen ohella esitetty eräitä Taloudellisen suunnittelukeskuksen eri aikoina tekemiä pitkän ajan kehitysarvioita. Niistä tuorein (TASKU, 1990) on 1980-luvun lopulla tehty arvio noin 3 prosentin työttömyysasteen mukaisesta tuotannon kasvu-urasta. Tässä kirjassa esitetyt arviot on kuvattu haarukkana, jonka ylempi haara edellyttäisi runsaan 3 prosentin vuosikasvua. Tämä voisi toteutua kansainvälisen talouden kehittyessä tasapainoisesti. Alempi haara kuvaa vaihtoehtoa, jossa kansainvälisen talouden kehitys on kriisien leimaama ja Suomen kasvu jäisi tarkastelujaksolla keskimäärin 1,5 prosenttiin vuodessa.

Suomi on tilastoidun historiansa aikana kokenut pitkiä taantumajaksoja 1880-luvulla, ensimmäisen maailmansodan ja kansalaissodan aikoihin, 1930-luvulla ja toisen maailmansodan aikana. Viime vuosien taantuma on niin syvä, että pitkän aikavälin (13 vuoden) keskikasvu jää 1990-luvulla alemmaksi kuin kertaakaan toisen maailmansodan jälkeen, vaikka kokonaistuotanto kohoaisi tästä eteenpäin kolmen prosentin vauhtia. Toisaalta pitkän ajan keskikasvun vaimeneminen 1970-luvun alusta lähtien on ollut hyvin selvä. Kasvun jääminen 1½ prosentin tasolle vuoteen 2005 saakka jatkaisi tätä kasvuvauhdin alenevaa trendiä.



Kuvio 7.7. Suomen bruttokansantuote vuosina 1960 - 1992 ja eri aikoina tehtyjä tuotannon kehitysarvioita, miljardia markkaa vuoden 1992 hinnoin.

Tuoreimmissa keskipitkän ajan arvioissa on talouden keskikasvuksi ennakoitu noin 3 - 4 prosenttia. Yksittäisinä vuosina kasvu todennäköisesti ylittäisi tämän tason huomattavastikin, jos Suomen nykyinen hintakilpailukyky kyetään säilyttämään. Kuviossa 7.8 on tämän raportin kehitysarviot yhdistetty näihin lähivuosien kasvuarvioihin siten, että nopeamman kasvun vaihtoehdossa kokonaistuotanto kohoaa keskimäärin $3\frac{1}{4}$ prosenttia vuodessa jaksolla 1993 - 2005 ja hitaamman kasvun vaihtoehdossa koko jakson kasvu jää keskimäärin $1\frac{1}{2}$ prosenttiin vuodessa.



Kuvio 7.8. Henkilöä kohti laskettujen reaalityulojen 13 vuoden keskikasvu päätevuosina 1875 - 2005

Kasvun työllistävyys

Samanlaiseen kokonaistuotannon kasvuun voi liittyä hyvinkin erilainen työllisyyden kehitys eri maissa tai eri aikoina. Erot johtuvat lähinnä tuotannon toimialoittaisista kasvuerioista, työajan erilaisesta kehityksestä ja ennen kaikkea tuottavuuden kasvuerioista. Pohjois-Amerikan ja EY:n kehitys kahdenkymmenen viime vuoden aikana on esimerkki työllisyyden erilaisesta kehityksestä samansuuruisen tuotannon kasvun oloissa.

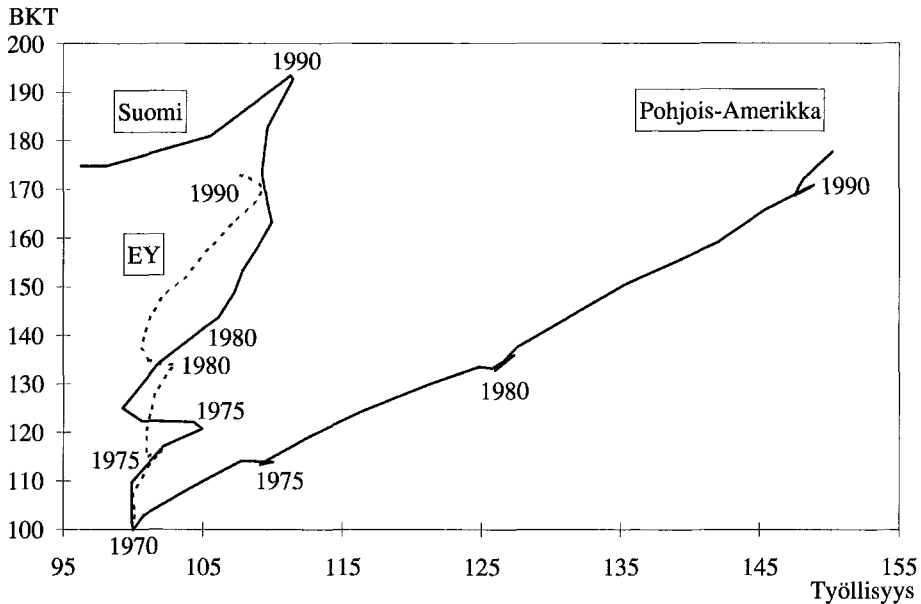
Molemmilla alueilla oli tuotannon kasvu vuodesta 1970 vuoteen 1990 samansuuruinen, eli noin 70 prosenttia. EY-alueella työllisten määrä lisääntyi 9 prosenttia, Pohjois-Amerikassa 50 prosenttia. Työpaikat syntyivät Pohjois-Amerikassa lähinnä palveluelinkeinoihin, mutta myös teollisuuden työpaikat lisääntyivät. EY-maissa maatalouden ja teollisuuden työpaikat vähenivät, ja palvelujen työpaikat lisääntyivät selvästi hitaammin kuin Yhdysvalloissa. Työllisyyden kasvuerio näkyi vastaavana erona talouksien tuottavuuskehityksessä. Pohjois-Amerikassa tuottavuuden kohoaminen työllistä kohti on ollut hidasta ja ongelmaksi on tullut suuri työssä käyvien köyhien ryhmä (OECD, 1993b). EY-alueella tuottavuuden kasvu on ollut nopeampaa, mutta samalla työttömyysaste on kahdenkymmenen vuoden aikana kolmin-nelinkertaistunut.

Vastaavana aikana Suomen tuotannon kasvu oli selvästi suurempi kuin EY-alueella tai Pohjois-Amerikassa. Työllisten määrä lisääntyi vain hiukan enemmän kuin EY-alueella, mutta selvästi vähemmän kuin Pohjois-Amerikassa. Työllisyyden kasvu oli nopeaa edellisen taantumän jälkeen jaksolla 1978 - 1985. Viime vuosikymmenen loppupuolella työllisyys ei tuotannon nopeasta kasvusta huolimatta oleellisesti kohonnut. Tällä vuosikymmenellä sekä tuotanto että työllisten määrä ovat supistuneet (Kuvio 7.9).

Tuotannon ja työllisyyden välinen yhteys ei edellä olevien esimerkkien valossa ole niin selvä kuin yleensä oletetaan. Työllisten määrä ei välttämättä oleellisesti lisääntynyt, vaikka Suomen talous kasvasi runsaan kolmen prosentin vauhtia seuraavat 13 vuotta. Tuottavuuden kasvu voi jatkua niin nopeana, että työtunteina mitattu työpanoksen kysyntä edelleen vähenisi (ks. taulukko 7.12). Keskimääräinen työaika on pitkällä aikavälillä lyhentynyt Suomessa runsaan puolen prosentin vuosivauhtia eli tämän suuruinen työpanoksen kysynnän väheneminen olisi pitänyt työllisten määrän ennallaan. Tällä vuosikymmenellä säännöllinen työaika tuskin lyhenee. Se on Euroopan lyhimpiä ja sen pidentämistä on esitetty useissa yhteyksissä. Koska kuitenkin osa-aikatyö, tilapäisluontoinen työ, etätyö ja muut epä säännölliset työaika muodot yleistyvät sekä erilaiset pitempiaikaiset työstäpoissaolot, kuten sapatti- ja opintovapaat laajenevat, voi keskimääräinen vuosityöaika edelleen lyhentyä.

Mikäli keskimääräisen työajan lyheneminen jää hitaaksi ja tuottavuuden kohoaminen on nopeata, työllisten määrää voisi lisätä viennin painottaminen työvaltaisille aloille. Viennin rakenteen muuttumisen välittömät työllisyysvaikutukset jäävät pieniksi, jos kokonaistaloudellinen kehitys on muuten samanlainen. Viennin välitön työllistävyys on vähäinen ja viennin rakenteen tulisi muuttua perusteellisesti, jotta eri vientialojen kotimaisuusas-

te-erot vaikuttaisivat selvästi kokonaistyöllisyyteen. Skenaarioiden I ja II välinen työllisten määrän ero on noin 20 000 henkilöä skenaario I:n hyväksi. Työllisyyden kehitys määräytyy jatkossakin ennen kaikkea kotimaisen kysynnän perusteella (ks. luku 9). Toinen työllisyyteen vaikuttava tekijä on yritys rakenne.



Kuutio 7.9. Tuotannon ja työllisten määrä EY-maissa, Pohjois-Amerikassa ja Suomessa vuosina 1970 - 1993, Ind (1970) = 100

Yritys rakenne ja työllisyys

FMS-mallin avulla pyrittiin arvioimaan, millaisia työllisyysvaikutuksia yritys rakenteen muutoksilla voisi olla. Taustalla on oletus siitä, että tuotannon kasvun painottuessa uusiin pieniin yrityksiin se kysyy enemmän työtä kuin jos laajeneminen tapahtuisi olemassa olevissa suurissa yrityksissä. Malliteknisesti tämä toteutettiin hidastamalla uuden tuotantokapasiteetin myötä käyttöön tulevan työtä säästävän teknisen kehityksen vauhtia niin, että eräillä toimialoilla työpanoskerroin on 10 prosenttia suurempi kuin aikaisemman kehityksen mukaan estimoiduissa tuotantofunktioissa vuonna 2005.

Uutta pienimuotoista yritystoimintaa arvioitiin syntyvän ennen kaikkea elintarviketeollisuuden paikallisia markkinoita palveleville aloille, kauppaan ja matkailupalveluksiin, kuljetuksiin sekä yksityisiin palveluksiin. Koko taloudessa tämä lisäisi työpanoskysyntää vajaat 3 prosenttia eli noin 60 000 henkilöä.

Pienten yritysten työllisyysosuus kohosi Suomessa 1980-luvun lopulla selvästi teollisuudessa ja rakennustoiminnassa. Kaupassa ja muilla palvelu-aloilla kehitys ei ollut yhtä selvä, joskin sielläkin yli 500 työntekijän yritysten osuus alan koko työvoimasta väheni. Toisaalta myös alle 10 hengen yritysten osuus työvoimasta pieneni. Useisiin Keski- ja Pohjois-Euroopan maihin

verrattuna koko työvoiman jakautumisessa yrityskoon mukaan ei ole oleellista eroa. Suomessa oli kuitenkin 1980-luvun puolivälissä suurten yritysten osuus henkilöstöstä jonkin verran suurempi kuin useimmissa muissa maissa. Vastaavasti keskikokoisten osuus jäi pienemmäksi. Samansuuntainen ero oli teollisuuden työvoiman jakautumisessa. Sen sijaan rakennustoiminta ja palvelualat ovat Suomessa selvästi suuryritysvaltaisempia kuin vertailumaisissa (ks. liitetaulukko 4). Pienyritysten osuus on suurin Etelä-Euroopan maissa ja Tanskassa.

Yrityskoko	Suomi 1986	Suomi 1990	Tanska	Belgia	Ranska	Saksa	Italia	Hollanti	Espanja	Ruotsi	Englanti
Kaikki alat											
1 - 9 työnt.	16	19	17	24	15	18	36	14	31	10	23
10 - 99 työnt.	24	26	42	29	29	27	36	28	43	17	24
100 - 499 työnt.	16	17	23	16	17	19	10	17	17	13	23
yli 500 työnt.	44	38	18	31	40	36	18	41	10	61	30
YHTEENSÄ	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Taulukko 7.15. Henkilökunnan jakautuminen yrityskoon mukaan yksityisellä sektorilla (pl. maatalous) eräissä maissa vuonna 1986 ja Suomessa vuosina 1986 ja 1990, %

Lähteet: EC, 1990; SOU, 1992; Tilastokeskus, 1988, 1992a.

Koska työllistä kohti laskettu liikevaihto tai jalostusarvo on pienissä yrityksissä selvästi alhaisempi kuin suurissa, pienten yritysten osuuden kasvu alan tuotannosta merkitsee tuotannon työvaltaistumista. Kuvatunkaltainen yritys-rakenteen muutos merkitsisi käytännössä sitä, että perheyrittäjätyyppisen toiminnan osuus laajenisi. Nämä ovat etenkin palvelualoilla yleistymässä mm. maahanmuuttajien voidessa entistä vapaammin perustaa yrityksiä. Toinen samaan suuntaan vaikuttava tekijä on nykyisen suurtyöttömyyden aiheuttama paine itsensä työllistämiseen ja tämän tukeminen. Työttömistä on nykyisin suuri osa hyvin koulutettuja, johtamistehtävissä toimineita, joiden valmiudet oman yritystoiminnan käynnistämiseen ovat suhteellisen hyvät.

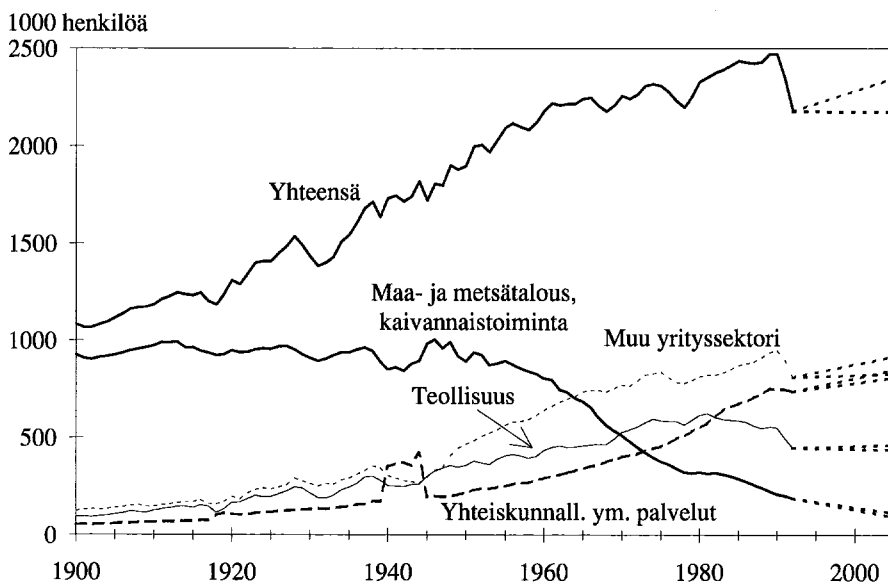
Vaikka yritys-rakenteen muutos ei ole pikaratkaisu työttömyysongelmiin, se voi nopeuttaa työttömyyden alenemista. Samalla tuotannon kasvuperusta voi hieman vahvistua, koska uusien tuotteiden ja tuotantomenetelmien syntypotentiaali laajenee yrityskannan monipuolistuessa.

Työllisyyden kehitys toimialoittain

Työllisyyden toimialoittaisesta kehityksestä vuoteen 2005 mennessä voidaan esittää useampia vaihtoehtoja. Maa- ja metsätalouden työllisten määrän väheneminen jatkunee kaikissa vaihtoehtoissa, mutta vientipainotteinen kasvu voi esimerkiksi merkitä teollisuuden työllisyyden kääntymistä lievään nousuun tai ainakin 1980-luvulla tapahtuneen vähenemisen pysähtymistä. Tämän edellytyksenä kuitenkin on suhteellisen nopean tuotannon kasvun ohella viennin ja tuotannon laajenemisen painottuminen työvaltaisemmille aloille ja uusien yritysten runsas perustaminen.

Viime vuosikymmenellä nopeasti kasvanut muun yrityssektorin (raken-
nustoiminta, kauppa, rahoitus- ja liike-elämän palvelukset) työvoiman määrä
supistunee vielä lähivuosina, koska kotimainen kysyntä on lamassa. Pitem-
mällä aikavälillä näiden alojen kotimainen kysyntä kuitenkin voi kasvaa
ripeästi ja myös vienti laajentua. Työllisyyden kehitys riippuu hyvin paljon
yritysrakenteen muuttumisesta ja palkkakehityksestä. Eräs mahdollisuus on,
että nyt käynnissä oleva toimintojen saneeraus ja keskittyminen on pysyväis-
luontoinen piirre, jolloin työllisyys lisääntyisi lähinnä aukioloaikojen vapau-
tumisen ja osa-aikatyön yleistymisen johdosta. Aloilla on kehittyneimmät
osa-aikatyömarkkinat ja osa-aikaistuminen voi jatkua nopeana. Toinen
vaihtoehto on, että aloille syntyy runsaasti uusia työpaikkoja hitaan palkko-
jen nousun ja/tai yritysperustannan seurauksena. Tämä vastaisi sitä kehitystä,
mikä on toteutunut esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Itävallassa. Vaihtoehtoon
liittyisi siten toimialojen ja yritysten välisten palkkaerojen laajeneminen.

Julkisten ja yksityisten hyvinvointipalvelujen työllisten määrä kasvaa
tarkastelujaksolla hitaasti. Työvoiman lisääystä voi kuitenkin nopeuttaa osa-
aikatyön yleistyminen. Alalla tapahtunee myös selvä rakennemuutos. Julkisten
palvelujen työvoima supistunee lähivuosina ja voi kääntyä uudelleen
hitaaseen kasvuun vasta vuosikymmenen lopulla. Kehitys riippuu lähinnä
kuntien palvelustrategioista. Oman palvelutuotannon karsiminen johtaisi
vastaavien yksityisten palvelujen laajenemiseen, koska kokonaisuudessaan
koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelujen kysyntä kasvaa. Myös tällä alalla
työllisyyden kehitykseen vaikuttaa oleellisesti harjoitettava palkkapolitiikka.



Kuutio 7.10. Työlliset¹ toimialoittain vuosina 1900 - 2005, 1000 henkilöä

¹ Työvoimatutkimuksen mukainen taso. Vuosien 1900 - 1959 työllisten määrät on arvioitu Riitta Hjerppen tutkimuksen (1988) työvuosisarjojen perusteella.

Kuviossa 7.10 on esitetty työllisyyden toimialoitaisen kehityksen haarukat tasapainoisen kansainvälisen talouden ja siten suhteellisen ripeän Suomen talouskasvun oloissa. Haarukan alaraja kuvastaa lähinnä sitä vaihtoehtoa, että tuottavuuden kasvu on nopeaa eikä keskimääräinen työaika oleellisesti lyhene. Tuotannon kasvu toteutuisi kutakuinkin vuoden 1992 työllisten määrällä. Haarukan ylärajan mukainen kehitys edellyttäisi edellä tarkastellun kaltaisia yritysrakenteen ja palkkarakenteen muutoksia sekä osa-aikatyön yleistymistä. Työllisten määrä voisi kasvaa 150 000 - 200 000 henkilöllä. Tällöinkin työllisten kokonaismäärä vuonna 2005 olisi alempi kuin 1980-luvun lopulla.

Molemmissa vaihtoehdoissa työttömyysaste jäisi vielä 2000-luvun alussa korkealle tasolle. Paremmankin työllisyysvaihtoehdon mukaan se olisi vain niukasti alle 10 prosenttia. Mikäli tuotannon kasvu jäisi keskimäärin noin 1,5 prosenttiin vuodessa, ei perinteisillä toimintamalleilla ole saavutettavissa alle 20 prosentin työttömyyttä.

Työn uusjako edessä?

Työn uudelleen jakaminen työttömyyden alentamiskeinona nousee aina laman aikana voimakkaasti esiin. Näin kävi Euroopassa ja Yhdysvalloissa 1930-luvulla, jolloin mielenkiinto keskittyi lähinnä säännöllisen työajan lyhentämiseen tai työttömyyden kierrättämiseen lomautusvuorojen avulla. Suomessa vastaava tilanne oli 1970-luvun lopulla. Tällöin asiaa selvittämään asetettiin komitea, jonka toimeksianto oli tosin laajempi kuin pelkästään työajan ja työllisyyden välisten yhteyksien selvittäminen. Nykyisen taantumien aikana on toistaiseksi keskusteltu lähinnä osa-aikatyön eri muotojen laajemmasta käytöstä.

Säännöllisen työajan lyhentämisen työllisyysvaikutuksista ei ole saatu yksiselitteisiä tuloksia. Vakuuttavin tulos on, että suuri osa lyhenemisestä korvautuu ajankäytön tehostumisella ja tuottavuuden kasvun nopeutumiselä (Romppanen, 1980; Eriksson - Fellman, 1991). Myöskään lomautusten kierrättämisellä ei juuri voitane työttömyyttä jakaa tasaisemmin, koska lomautuksia käytetään jo nyt niin runsaasti, että niiden käyttöä ainakin nykyisillä ehdoilla pyritään rajoittamaan.

Osa-aikatyön laajentaminen nähdään lupaavimmaksi työn jakamiskeinoksi useista syistä. Se edistäisi työvoiman ja tuotantokapasiteetin joustavaa käyttöä ja helpottaisi palveluiden aukioloaikojen laajentamista. Yhdistettynä osa-aikaeläkkeeseen se pehmentäisi työvoiman ikääntymisen vaikutuksia mahdollistamalla ikääntyvien ammattitaidon hyväksikäytön ja keventäisi eläkkeiden rahoitusongelmia. Työntekijöiden halukkuus tilapäiseen osa-aikatyöhön, josta voidaan palata kokoaikatyöhön, on ollut huomattava ja koko ajan kasvanut (Työministeriö, 1993b). Kotitalouksien korkea velkaantuneisuus on tosin voinut heikentää halukkuutta viime vuosina.

Osa-aikatyön nopeaa yleistymistä rajoittaa Suomen osa-aikatyömarkkinoiden kapeus ja keskittyminen muutamille aloille. Useilla aloilla ja useissa ammateissa ennakkoluulot osa-aikatyötä kohtaan ovat suuret. Se koetaan usein siirtymiseksi työmarkkinoiden reuna-alueelle, josta paluu sisäpiiriin on

vaikeata. Tätä epäluuloa voi lisätä pyrkimys käyttää osa-aikatyötä selvästi työllisyyden hoidon välineenä. Tärkein edellytys osa-aikatyön laajenemiseen lieneekin yleinen asenteiden muuttuminen suopeammaksi epäsäännöllisiä työssäkäyntimuotoja kohtaan. Myös osa-aikatyö nähtäisiin tällöin osana työmarkkinoiden joustavuutta. Osa-aikatyöhalukkuuden lisäämisessä keskeisiä tekijöitä lienevät sen tekemisen vapaaehtoisuus ja mahdollisuus palata kokoaikatyöhön.

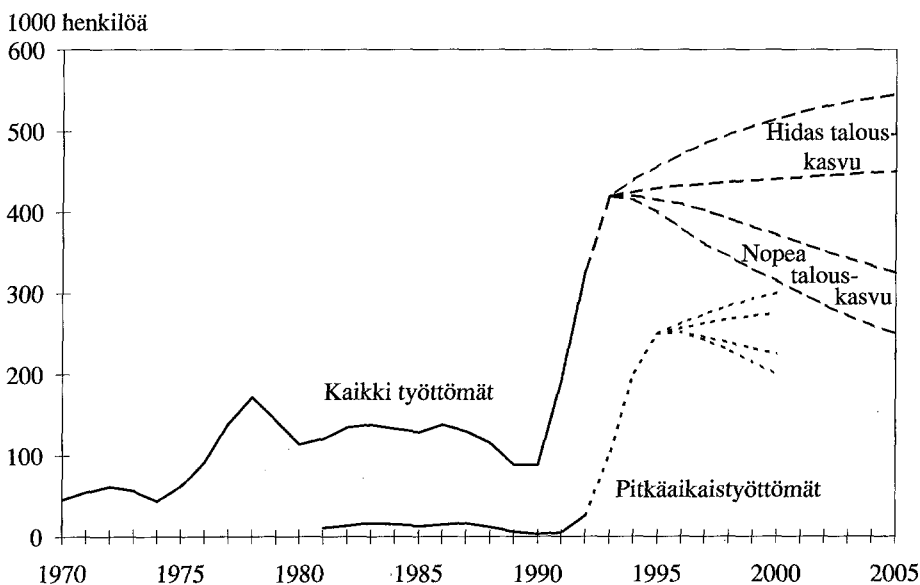
Mikäli työttömyys säilyy korkeana ja tuottavuuden kasvu jatkuu nopeana, lisääntyy paine radikaaleihin työaikamuutoksiin. Tällöin esimerkiksi siirtyminen professori Seppäsen jo 1960-luvulla esittämään kaksivuoroyhteiskuntaan (Seppänen, 1967) noussee uudelleen keskusteluun. Sen toteuttaminen alkuperäisessä muodossaan, jolloin viikkotyöaika koostuisi kuudesta 6 tunnin työpäivästä, ei oleellisesti lyhentäisi nykyistä keskimääräistä työaikaa ja johtaisi siten suureen tuotannon lisäästarpeeseen, jotta toinen vuoro voitaisiin työllistää. Viisipäiväiseen työviikkoon sovellettuna se puolestaan edellyttäisi niin huomattavaa ansioiden alenemista, ettei se liene kertasiirtymänä käytännössä mahdollista. Se voisi toteutua lähinnä ala- ja yritysکوhtaisten sovellutusten kautta muiden uusien työaikamuotojen rinnalla.

Työllisyyden pysyvän parantamisen vaikeutta korostaa se, että Suomen työllisten määrä on tänä vuonna samalla tasolla kuin 1960-luvun alussa, vaikka tuotanto on 2,6-kertainen ja normaali vuosityöaika viidenneksen lyhyempi kuin tuolloin. Oheiseen kuvioon on hahmoteltu työttömyyden kehitys vuoteen 2005 nopeamman ja hitaamman tuotannon kasvun vaihtoehdoissa. Työttömyys riippuu kummassakin vaihtoehdossa huomattavasti eri työaikamuotojen ja yritysrakenteen kehityksestä. Kuviossa on myös esitetty arvio pitkäaikaistyöttömyyden kehityksestä, sillä siitä on tulossa erittäin vaikea ongelma.

Suhteellisen nopeankin viennin ja tuotannon kasvun, yritysrakenteen selvän työvaltaistumisen ja osa-aikatyön laajenemisen toteutuessa työttömyys säilyisi pitkään korkeana. Osittain tähän vaikuttaa pitkäaikaistyöttömiin määrän kasvu. Heidän työllistymistään vaikeuttaa työvoiman tarjonnan kääntymisen kasvuun työvoiman kysynnän elpyessä. Laman aikana patoutuneen tarjonnan purkautuminen merkitsee sitä, että työmarkkinoille tulee runsaasti nuorta koulutettua työvoimaa, jolloin iäkkäämpien pitkään työttömänä olleiden työnsaanti on edelleen vaikeaa.

Mikäli talouskasvu hidastuu pysyvästi luvussa 3 tarkastellun globaalien kriisivaihtoehdon mukaiseen 1½ prosenttiin vuodessa tai vieläkin pienemmäksi, on työttömyyden alentaminen perinteisin keinoin mahdotonta. Avoimen sektorin on näissäkin oloissa toimittava tehokkaasti ja tuottavuuden kasvu jatkuisi selvästi tuotannon kasvua nopeampana. Tällöin työttömyyttä voidaan alentaa vain radikaalein työn ja tulojen uusjaon keinoin, määritlemällä työn ja toimeentulon suhde uudelleen (kansalaispalkka tai vastaava) ja/tai hyväksymällä nopeasti kasvavat erot eri palkansaajaryhmien ansiotasoissa ja eri väestöryhmien tulotasoissa. Niin pitkään kuin kansantalouden kokonaistulot kasvavat, tulonjakopolitiikalla voidaan jossain määrin jakaa työtä ja toimeentuloa uudelleen. Avoimen talouden oloissa tuotannon-

tekijöiden liikkuvuus kaventaa kuitenkin tulonjaon tasaamismahdollisuuksia. Jos pitkäaikaistyöttömyyttä pyrittäisiin esimerkiksi 1980-luvun tapaan alentamaan työttömyyseläkkeen kaltaisilla järjestelyillä, täytyisi koko eläketurvan taso arvioida radikaalisti uudelleen. Näin tosin tapahtuisi hitaan kasvun oloissa joka tapauksessa.



Kuvio 7.11. Työttömien ja pitkäaikaistyöttömien määrä vuosina 1970 - 2005, 1 000 henkilöä

Sopeutumista pysyvästi hidastuneeseen kasvuun voi sekä helpottaa että vaikeuttaa se, että sama tilanne olisi edessä myös muissa Euroopan maissa. Sopeutumista helpottaisi se, että samat ratkaisumallit olisivat yleisesti käytössä, olivatpa nämä tulonjakopolitiikkaan, työnjakamiseen tai tuloerojen kasvuun perustuvia. Toisaalta sopeutuminen voisi olla vaikeaa, koska markkinaosuustaistelu olisi armotonta, vaikka Eurooppa pyrki suojautumaan ulkoa tulevaa kilpailua vastaan. Suomen tilannetta vaikeuttaisi lähtökohtien heikkous; korkea työttömyys ja suuri ulkomainen velka sekä mittava julkisen talouden velkaantuneisuus. Hitaankin kasvun oloissa kotimaisen kysynnän kasvua pitäisi rajoittaa velkaantumisen alentamiseksi.

7.5 Vientivetoisuus kaikissa tapauksissa

Suomen tuotantorakenteen ja koko talouden kehitys on entistä kiinteämmin yhteydessä kansainväliseen talouteen. Talouden avautumisprosessia ei voida kääntää taaksepäin eikä jäädä status quo-tilanteeseen. Esimerkiksi yritysten ja yleensä pääomaliikkeiden kansainvälistymisen rajoittaminen on käytännössä mahdotonta, ellei siirrytä täysin säännöstelytalouteen.

Talouden avautumisen jatkuminen yhdessä nykyisten velkaantumisongelmien kanssa merkitsee sitä, ettei vaihtoehtoa vientipainotteiselle ja tuontia korvaavalle kehitysstrategialle ole helposti löydettävissä. Suomen hintakilpailukyky ja maailmanmarkkinoiden kysynnän kasvu määrittelevät siten melko pitkälle myös Suomen taloudellisen kasvun nopeuden 10 - 15 vuoden tähtäyksellä. Tämä on melko lyhyt aika viennin rakenteen oleelliseen muuttumiseen. Viennin kasvu on vielä pitkään perinteisten toimialojen ja vientiyritysten varassa. Suotuisin kehitysvaihtoehto olisi, jos perinteinen vienti laajenisi nopeasti ja samanaikaisesti syntyisi uutta korkean jalostusasteen tavara- ja palveluvientiä.

Metsäsektoriin, erityisesti sen raaka-ainemarkkinoihin, liittyy kuitenkin niin huomattavia riskitekijöitä, ettei sen viime vuosikymmenen kaltaiseen kasvuun voida luottaa hyvänkään kilpailukyvyn oloissa. Sekä kierrätyskuidun että nopeakasvuisen trooppisen kuidun tarjonnan kasvu voi heikentää kotimaiseen ensikuituun perustuvan massa- ja paperiteollisuuden laajentamismahdollisuuksia Suomessa. Massan ja paperin hintataso voi säilyä pitkään matalana. Toisaalta mahdotonta ei ole, että kierrätyspaperia ryhdytään entistä enemmän käyttämään energian tuotannossa ja että paperin laatuvaatimusten ja käyttäjien arvostusten takia ensikuituun perustuvalla paperilla jää huomattava osuus markkinoilla. Tämän vaihtoehdon hyödyntäminen edellyttäisi koko paperintuotantoketjun ympäristöystävällisyyden kohottamista. Varmemmat tulevaisuuden näkymät näyttäisivät olevan mekaanisessa metsäteollisuudessa, jos se pystyy uusimaan tuotteensa ja löytämään uudestaan vientimarkkinat, joilta se 1980-luvulla väistyi voimakkaan kotimarkkinakysynnän takia.

Viennin kasvu lienee lisääntyvästi muiden toimialojen kuin metsäteollisuuden varassa. Vienti on laajentunut nopeasti niillä aloilla, joilla pitemmän aikaa on panostettu uusiin tuotteisiin, kuten sähköteknisessä teollisuudessa, koneteollisuudessa ja lääketeollisuudessa. Tämän vuoksi korkean teknologian viennin osuus on kohonnut jo 15 prosentin tasolle koko viennistä. Viennin jatkuva kasvu edellyttäisi uusien innovatiivisten yritysten syntymistä ja ennenkaikkea niiden vientimarkkinoille pääsyn onnistumista. Tämän tulisi olla teollisuuspolitiikan keskeinen tehtäväalue.

Pitkäaikaista, muita maita selvästi nopeampaa talouskasvua on mahdoton pitää yllä, ellei viennin rakennemuutos paranna koko ajan vaihtosuhdetta. Kotimaisen kysynnän voimistuminen lisää muussa tapauksessa tuontia niin paljon, että vaihtotase kääntyy uudelleen alijäämäiseksi ja ulkomainen velkaantuminen alkaa kasvaa. Jos viennin ja tuotannon kasvu perustuu aikaisempaa enemmän kokonaistuottavuuden kohoamiseen pääomavaltaitumisen ja suurien investointien asemasta, helpottuu myös vaihtotaserajoite. Pääomakannan parempaa hyväksikäyttöä voidaan edistää uusilla tuotantomalleilla ja logistisilla ratkaisuilla.

Viennin kasvu elvyttää aikaa myöten kotimaista kysyntää, joka on työllisyyden kohenemisen kannalta ratkaiseva tekijä. Kotimaisen kysynnän elpymisenkään ei ratkaise työttömyysongelmia, koska useilla kotimarkkina-aloilla kannattavuuden parantaminen edellyttää nopeaa tuottavuuden nou-

sua. Voimistuva tuonti- ja kotimainen kilpailu hillitsee hintojen nousun kautta saatavaa kannattavuuden paranemista.

Toinen työttömyyden alenemista hidastava tekijä on työttömyyden muuttuminen pitkäaikaistyöttömyydeksi. Taantumana aikana on työmarkkinoiden ulkopuolelle patoutunut tarjontaa, joka purkautuu työvoiman kysynnän elpyessä. Uusi, koulutettu työvoima kilpailee työttömien kanssa työpaikoista, jolloin pitkäaikaistyöttömyys alkaa alentua vasta pitempiaikaisen työvoiman kysynnän voimistumisen seurauksena.

Hitaan kansainvälisen talouden kasvun oloissa työttömyyteen on vaikea löytää ratkaisua perinteisin keinoin. Kaikissa tapauksissa työttömyyden kasvua hidastaisi tai sen alenemista jouduttaisi uuden työvaltaisen yritystoiminnan syntyminen ja itsensä työllistämisen yleistymisen sekä osa-aikatyön, etätyön ja muiden Suomessa epätyypillisten työsuhteiden laajeneminen. Käytännössä tämänkaltainen kehitys merkitsisi työssäkävien tuloerojen laajenemista, mutta saattaisi mahdollistaa useampien osallistumisen työelämään. Kilpailu Suomen lähialueiden tai muiden matalapalkkamaiden kanssa lienee kuitenkin työvaltaisessa teollisuustuotannossa toivotonta. Jossakin määrin palkkaerojen kasvu voisi helpottaa palvelualojen työttömyyttä. Ongelmana on kuitenkin Yhdysvalloissa havaittu suuren köyhien työllisten ryhmän syntyminen.

Julkinen talous hakee rooliaan



8.1 Yleiset lähtökohdat julkisen talouden kehitykselle	224
8.2 Julkisen sektorin rahoitus antaa kehyyksen menoille	225
Suomella pohjoismainen verojärjestelmä Verotuksen harmonisointitavoitteet EY:ssä	
8.3 Euroopassa julkiset menot edelleen korkealla tasolla	229
Julkisten menojen kasvun hillintä onnistunut - tilapäisesti Jakovaltiot ja palveluvaltiot	
8.4 Julkisen sektorin tasapainottaminen pulmallista	233
Velkaloukku monen maan ongelma Julkisen velan hallittavuus	
8.5 Suomen julkisen talouden tasapainotus kestää pitkään	237
Verotuksen keventämiseen vähäiset mahdollisuudet Sosiaaliturvamaksut nykyistä enemmän vakuutusmaksuluonteisiksi Elinkeinotukia alennettava Julkinen sektori tuottajana Julkisen sektorin rahoitusaseman tasapainottaminen Myös eläketurvasta tingittävä	
8.6 Julkisten toimintojen uudelleenarviointi	246

8.1 Yleiset lähtökohdat julkisen talouden kehitykselle

Julkisen sektorin eräänä keskeisenä tehtävänä on edesauttaa sellaisen yhteiskunnan luomista, jossa maan kansalaiset haluavat asua ja työskennellä ja johon kotimaiset ja ulkomaiset yritykset haluavat investoida. Tällöin maa voi kilpailla parhaasta työvoimasta sekä yritysten sijoituksista. Julkinen sektori huolehtii inhimillisen pääoman kunnosta luomalla edellytykset hyvälle koulutukselle, terveydenhoidolle, sosiaalitoimelle sekä tutkimustoiminnalle. Julkisen sektorin päävastuulla on myös pitää fyysinen perusrakenne kuten liikenneverkosto kilpailukykyisessä kunnossa. Julkisen sektorin oman toiminnan on oltava tehokasta ja oikein suunnattua yhteiskunnan kokonaisyhyvinvoinnin kannalta.

Julkinen sektori ohjaa vero- ja maksupolitiikalla, tulonsiirroilla sekä omalla palvelutuotannollaan ja investoinneillaan kotitalouksien, yritysten ja muiden yhteisöjen käyttäytymistä. Nämä ohjaus- ja kannustinvaikutukset ovat keskeisiä pyrittäessä parantamaan yhteiskunnan vakautta ja joustavuutta. Hyvin toimiva yhteiskunta on perusedellytys sille, että Suomi menestyy kansainvälisessä kilpailussa.

Julkisen sektorin tärkeimmät tulevaisuuden kysymykset ovat:

1. Millaisia haasteita Euroopan integraatio ja kehitys Suomen lähialueilla asettaa julkisen talouden toiminnalle, menojen ja verotuksen tasolle ja rakenteelle?
2. Millaisia toimenpiteitä tarvitaan, jotta julkisen sektorin muodostama ohjaus- ja kannustinjärjestelmä tukee tehokasta ja oikeudenmukaista toimintaa koko kansantaloudessa?
3. Miten varaudutaan väestön ikääntymisen mukanaan tuomiin menopaineisiin vuoden 2000 jälkeen? Tähän liittyy erityisesti kysymys, miten eläkejärjestelmät sopeutuvat talouden kantokykyyn.
4. Miten julkisen sektorin rahoitusaliäämä saadaan asteittain poistetuksi ja julkisen velan voimakas kasvu taitetuksi?

Kilpailu Kaakkois-Aasian maiden ja Yhdysvaltojen kanssa asettaa Euroopan maiden julkisten sektoreiden toiminnalle, myös niiden laajuudelle, ulkoisen rajoitteen. Julkisen sektorin kokoa pyritäänkin pienentämään useimmissa

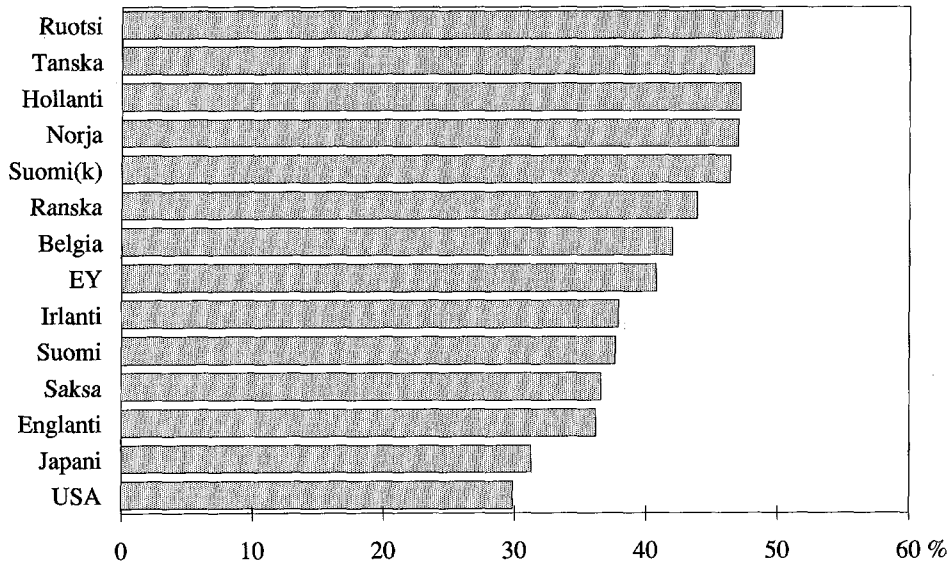
Euroopan maissa. Tavaroiden, palvelusten, työvoiman ja pääoman vapaa liikkuminen Euroopan sisällä yhtenäistää eri maiden julkisia sektoreita. EY-alueella verotus yhdenmukaistuu eräiltä osin. Mitä herkemmin liikkuvasta verokohteesta on kyse, sitä yhtenäisempää on verotus eri maissa. Suomenkin julkinen sektori joutuu sopeutumaan kilpailijamaiden verotuskäytäntöön.

Tässä luvussa verrataan aluksi eri maiden julkisen sektorin rahoitusta, joka asettaa rajat julkisille menoille. Tämän jälkeen tarkastellaan julkisia menoja ja tasapaino-ongelmia sekä arvioidaan Suomen julkisen sektorin tasapainotumisvaihtoehtoja vuoteen 2005 saakka. Lopuksi nostetaan esille keskeiset julkisten toimintojen uudelleenarviointikysymykset.

8.2 Julkisen sektorin rahoitus antaa kehyksen menoille

Suomella pohjolsmainen verojärjestelmä

Vuosina 1960 - 1990 Euroopan OECD-maissa veroaste nousi 14 prosenttiyksiköllä. Pääosa tästä tapahtui 1970-luvulla, joskin verotus kiristyi seuraavallakin vuosikymmenellä useimmissa OECD-maissa. Veroasteen nousu 1980-luvulla jäi kuitenkin Suomea, Ruotsia ja Tanskaa lukuun ottamatta selvästi hitaammaksi kuin edellisellä vuosikymmenellä.



Suomi(k) sisältää yksityiset työeläkemaksut ja pakolliset sosiaalivakuutusmaksut. Myös muissa maissa on veroasteeseen sisällyttömiä pakollisia maksuja. Niistä ei ole vertailukelpoisia tietoja, mutta niiden vaikutus jäänee pienemmäksi kuin Suomessa, jossa yksityisen sektorin työeläkemaksut jäävät kokonaan bruttoveroasteen ulkopuolelle.
USA ja Japani vuonna 1990.

Kuvio 8.1. Bruttoveroaste vuonna 1991, prosenttia

Lähde: OECD/RS.

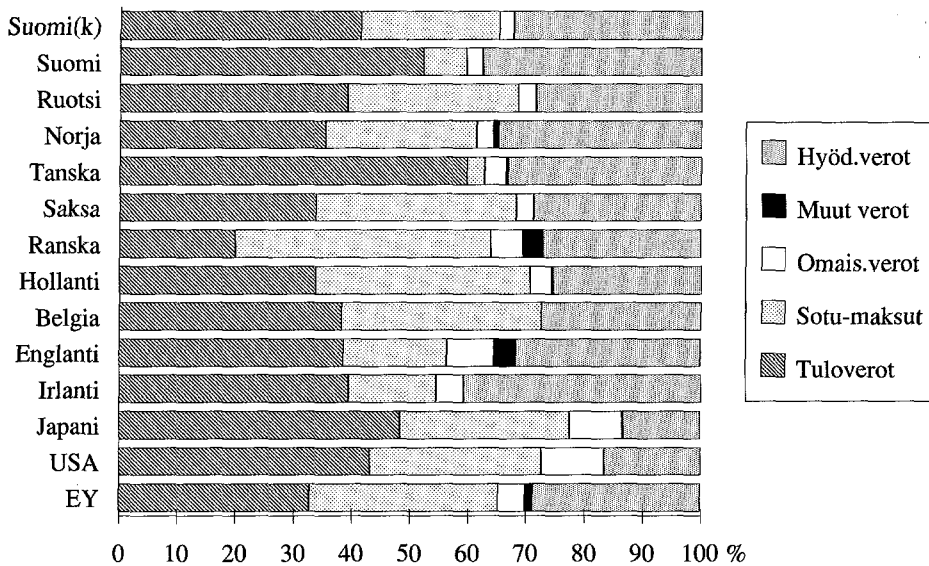
Veroasteen maittainen vaihtelu on suuri (Kuvio 8.1). Yhdysvaltojen ja Japanin veroasteet ovat selvästi muita teollisuusmaita alhaisemmat, kun taas Pohjoismaiden veroasteet ovat korkeimmat. Ruotsissa veroaste kohosi 57 prosenttiin vuonna 1990, mutta on laskenut siitä verouudistusten myötä lähes 50 prosenttiin. Suomen kokonaisveroaste, kun otetaan huomioon yksityiset työeläkemaksut ja pakolliset sosiaalivakuutusmaksut, oli vuonna 1991 Ruotsin, Tanskan, Norjan ja Hollannin jälkeen OECD-maiden korkein.

Kansainvälisen verokilpailun näkökulmasta Suomen ja muiden Pohjoismaiden verotuksen taso on korkea. Korkea veroaste ja eri verolähteiden erilaiset verokannat vääristävät markkinoiden toimintaa ja synnyttävät tehokkuustappioita talouteen. Verotuksen kaikki muodot, tulojen ja voittojen verotus, tavaroiden ja palvelusten verotus sekä sosiaaliturvamaksut, luovat kiiloja käyttäjien maksamien ja tuottajien saamien hintojen välille niin hyödyke- kuin tuotannontekijämarkkinoilla. Nämä kiilat vaikuttavat talouden kansainväliseen kilpailukykyyn, tuotannontekijöiden käyttösuhteisiin ja kulutuksen rakenteeseen.

OECD-maissa verojärjestelmien kehittäminen on painottunut 1980-luvulta lähtien talouden tehokkuusnäkökohtiin. Veropohjaa on laajennettu ottamalla palvelukset yhä kattavammin verotuksen piiriin ja poistamalla veron vähennysoikeuksia eli verotukia, joita pidetään verotuksen tehottomuuden päälähteenä. Tulo- ja varallisuusveron raja-veroasteita on alennettu, jotta vähennettäisiin kiihokkeita veropakoon ja veronkiertoon. Verotuksen painopistettä on siirretty välittömästä verotuksesta välilliseen verotukseen. Välillisessä verotuksessa verojen kertaantumista on pyritty eroon. Arvonlisävero on otettu mahdollisimman laajana käyttöön. Yhtiöverotuksessa on tavoitteena ollut luopua kaksinkertaisesta verotuksesta, jossa osingot jaetaan verotuksen jälkeisestä yhtiön voitosta ja niitä verotetaan vielä kerran henkilökohtaisessa verotuksessa. Suomen verojärjestelmää on myös kehitetty näiden suuntaviivojen mukaisesti.

Japanissa ja Yhdysvalloissa tuloverojen suhteellinen osuus on korkeampi ja hyödykeverojen alempi kuin EY-maissa (Kuvio 8.2). EY-maissa tuloverot kattoivat verokertymästä vuonna 1991 kolmanneksen, ja sekä sosiaaliturvamaksujen että hyödykeverojen osuus oli vajaa kolmannes. Omaisuusverojen osuus oli alle 5 prosenttia. Suomen verotuksen rakenne, kun mukaan otetaan yksityisen sektorin työeläkevakuutusmaksut, on melko samanlainen kuin Ruotsissa ja Norjassa eikä myöskään poikkea olennaisesti EY-maiden keskimääräisestä rakenteesta. Pääomaverotus on Suomessa jonkin verran EY-maiden keskitasoa kevyempää ja sosiaaliturvamaksujen osuus vähäisempi. Toisaalta tuloverojen osuus on suurempi.

Verojärjestelmän rakenteesta mahdollisesti aiheutuvat tehokkuustappiot Pohjoismaissa suhteessa EY-maihin lienevät vähäisiä. Verotuksen korkea taso on kuitenkin tehokkuuden näkökulmasta pulmallinen, jos verotuksen vastineena saatujen palvelujen ja tulonsiirtojen laatua ei koeta riittäväksi.



Kuvio 8.2. Eri veromuotojen osuus verotuotosta vuonna 1991, %

Suomi(k): Suomea koskevat tiedot on korjattu siten, että vakuutetun kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksut on siirretty välittömistä veroista sosiaaliturvamaksuihin. Lisäksi sosiaaliturvamaksuihin on lisätty työeläkevakuutusmaksut.

Lähde: OECD/RS.

Verotuksen harmonisointitavoitteet EY:ssä

Jo EY:n peruskirjan, Rooman sopimuksen, mukaan toisen jäsenmaan kansalaisia tulee kohdella verotuksellisesti samoin kuin kotimaan kansalaisia. EY:n sisämarkkinaohjelman tavoitteet tavaroiden, palvelujen, työvoiman ja pääoman vapaasta liikkumisesta ovat toteutumassa. Tämän vuoksi välillistä ja osin myös yritysverotusta tulisi yhdenmukaistaa. Käytännössä eteneminen verokysymyksissä on hidasta, sillä niitä koskevat päätökset edellyttävät yksimielisyyttä EY:n ministerineuvostossa. Siten mikä tahansa jäsenmaa voi estää harmonisointiehdotuksen voimaantulon.

EY:n komission veropolitiikan yleisenä tavoitteena on kansallisten verojärjestelmien ja -tasojen lähentäminen koko verotuksen alueella. Välillisessä verotuksessa tähdätään lopulliseen arvonlisäjärjestelmään siirtymiseen ja minimiverokantojen asettamiseen 15 prosentin tasolle. Terveys- ja ympäristötavoitteet on huomioitava tupakan, alkoholin, polttoaineiden ja moottoriajoneuvojen verotuksen tasoa määritettäessä.

Komissio katsoo edelleen, että pääomatulojen verotuksessa kansainvälistä yhteistyötä korkotulojen lähdeverotuksen aikaansaamiseksi tulee lisätä. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon pääoman vapaa liikkuminen.

Yritysverotuksessa tavoitteena on luopua kansainvälisestä kahdenkertaisesta verotuksesta. Lisäksi pyritään luomaan yhteisötason yritysverotus yli rajan liikkuville emo- ja tytäryhtiöiden tuloille ja sopimaan yritysverokannan minimitasosta. Pieniä ja keskisuuria yrityksiä halutaan suosia verotuksellisin toimenpitein. Ympäristöverotus on EY:n piirissä parhaillaan voimakkaan kehittämisen kohteena.

EY-jäsenyyden mahdollisesti toteutuessa myös Suomi sitoutuu EY:n veropoliittisiin näkemyksiin. Suomen verojärjestelmä onkin muuttumassa Euroopan Yhteisön vaatimuksia vastaavaksi. Muutostarpeet ovat ensisijaisesti välillisessä verotuksessa, missä harmonisointi on edennyt pisimmälle. Päätös siirtymisestä arvonlisäjärjestelmään on jo tehty ja valmisteverotukseen liittyvät sopeuttamistarpeet on selvitetty.

Arvonlisäverotukseen siirryttäessä poistuvat nykyisen liikevaihtoverotuksen kaksi epäkohtaa. Ensiksi pääosa palveluista, rakentaminen ja alkutuotanto ovat olleet verotuksen ulkopuolella, ja toiseksi yritystoiminnan tuotantopanoksiin sisältyvä liikevaihtovero ei ole ollut kokonaan vähennyskelpoista ja tästä johtuen vienti on osittain verollista. Uudistuksen jälkeisestä veropohjan laajuudesta ja verokannoista riippuu, kuinka paljon arvonlisäverotuksen kertymä muuttuu.

Valmisteverotuksen ja erityisesti alkoholijuomien verotason sopeuttaminen EY:n käytäntöön vähentää verotuloja. Vaikka EY:n valmisteverojen harmonisointi koskee vain alkoholin, tupakan ja mineraaliöljyjen verotuksen vähimmäistasoja, Suomessa voimassa olevista valmisteveroista osa on kansallisia erityisveroja, joista on jäsenyyden toteutuessa ja rajakontrollin poistuessa pääsääntöisesti luovuttava. Näillä veroilla säädellään muun muassa maataloustuotteiden hintoja ja maatalouden vientitukiosuutta. Myös elintarviketeollisuudessa on tällaisia erityisveroja.

EY:ssä nykyisin vaikuttavan veropoliittisen ajattelun mukaan veroille ja verokannoille säädetään vain minimitasot. Näin halutaan rajoittaa verokilpailua jäsenmaiden välillä ja välttää veropohjien rapautuminen. Verotuksen ylärajan sanelee verokilpailu. Avoimien rajojen Euroopassa ainakin rajojen läheisyydessä asuvat kuluttajat pyrkivät hankkimaan tavaroita sieltä, missä ne ovat edullisimpia. EY:n tavoitteet ja verokilpailu vaikuttavat Suomeen siten, ettei meillä voida pitkään säilyttää muita EY-jäsenmaita selvästi korkeampia valmisteverojen tasoja ja arvonlisäverokantaa. Siirtymäkauden jälkeen välillisten verojen kokonaiskertymä Suomessa tullee pienenevänsä. Verotuksen harmonisointipaineita voi helpottaa Suomen syrjäinen sijainti.

Verokilpailu heijastuu myös niihin veroihin, jotka eivät ole harmonisoinnin kohteena. Henkilökohtainen tuloverotus vaikuttaa osaltaan työvoiman liikkumiseen yli rajojen, ja eri maissa sovellettavilla yritysverokannoilla on vaikutusta yritysten sijoittumiseen ja tuloksen näyttämiseen. Suomen yritysverotuksen ja pääomatulojen verotuksen uudistuminen näyttävät pitävän nämä verotuksen alueet kansainvälisesti erittäin kilpailukykyisinä ja suhteellisen neutraaleina. Tästä vain Pohjoismaissa sovellettavasta eriytetystä tulo-verojärjestelmästä on kuitenkin vasta vähän kokemuksia.

Sen ominaispiirteensä on myyntivoittojen ja yritysten verokohtelun automaattinen kiristyminen inflaation kiihtyessä. Nykyisellä 25 prosentin pääomaverokannalla jo viiden prosentin inflaatio aiheuttaa 10 prosentin nimellistuotolle 50 prosentin reaalisien veroasteen. Tämä voi toisaalta hillitä inflaatiota, sillä yritysten veroasteen noustessa niiden palkanmaksuvara pienenee.

Suomessa saattaa syntyä ongelmia pyrkimyksestä muuntaa korkeasti verotettuja ansiotuloja lievemmin verotetuiksi pääomatuloiksi. Kokonaisveropohjaa uhkaavan rapautumisen estäminen edellyttäisi ansiotulojen verotuksen keventämistä.

Jos tuloverotus kevenee, valtion verotulot on turvattava kiristämällä muita veroja. Ongelmana on, ettei kiristämistä ole juuri löydettävissä. Voimaan tullut kiinteistövero tulee kuitenkin olemaan nykyistä merkittävämpi veromuoto. Myös ympäristöpoliittisin perustein verotettava tuotanto ja kulutus ovat lisäpaineen kohteena. Hiilidioksidi- ja energiaverojen käyttöönoton edellytyksenä on pidetty niiden kansainvälistä soveltamista. Varainsiirtoverotus sekä perintö- ja lahjaverotus ovat samoin uudelleenarvioinnin ja kehittämisen tarpeessa.

Maa-ilmantalon laskusuhdanteen jatkuminen, korkea julkinen velkaantuminen ja budjettivajeiden kasvu läntisissä teollisuusmaissa ovat lisänneet paineita nostaa verokantoja. Toisaalta on myös lisääntyviä paineita käyttää yritysten verohuojennuksia investointikiihokkeina. Tätä taustaa vasten on epätodennäköistä, että kaikkialla länsimaissa 1980-luvulla harjoitettu veropohjia laajentanut ja verokantoja alentanut suuntaus voisi jatkua ainakaan yhtä voimakkaana.

8.3 Euroopassa julkiset menot edelleen korkealla tasolla

Julkisten menojen kasvun hillintä onnistunut - tilapäisesti

Julkinen sektori laajeni voimakkaasti kaikissa OECD-maissa viime vuosikymmenen puoliväliin saakka. Menojen osuus bruttokansantuotteesta kohosi vuosina 1960 - 1985 eurooppalaisissa OECD-maissa 30 prosentista 50 prosenttiin. Voimakkain laajentuminen ajoittui 1960- ja 1970-luvulle. Japanissa menot kasvoivat voimakkaasti 1970-luvulla, mutta sen jälkeen julkisten menojen osuus kansantuotteesta on säilynyt ennallaan. Yhdysvalloissa julkisten menojen osuus kohosi hitaasti vuoteen 1985 asti ja on sen jälkeen säilynyt muuttumattomana.

Julkinen sektori laajeni OECD-maissa 1960-luvulla vakaan kansainvälisen talouden ja suotuisan taloudellisen kasvun oloissa. Kasvun hidastuminen, työttömyyden lisääntyminen ja voimistuva inflaatio 1970-luvulla johtivat useissa OECD-maissa julkisen sektorin rahoitusaliäämien kasvuun ja koko julkisen sektorin roolin uudelleenarvointiin. Julkisten menojen kasvun, kohoavien veroasteiden ja kasvavien budjettialijäämien katsottiin vääristävän voimavarojen kohdentumista, supistavan talouden kasvumahdollisuuksia ja aiheuttavan tehokkuustappioita. Julkisen sektorin meno-osuuden supistamista ja toimintojen tehostamista pidettiin välttämättömänä.

Julkisten menojen kasvun hillitseminen näkyi viime vuosikymmenen loppupuolella menojen kansantuoteosuuden laskuna useimmissa OECD-maissa (Taulukko 8.1). Länsi-Eurooppaa koetteleva taloustaantuma on kuitenkin taas 1990-luvun alussa heikentänyt julkisen talouden tasapainoa. EY-maissa julkisten menojen kansantuoteosuus kohosi vuodesta 1990 vuoteen 1992 kahdella prosenttiyksiköllä ja esimerkiksi Saksassa neljällä prosenttiyksiköllä.

	1960	1970	1980	1985	1990
Suomi	26,3	30,4	36,4	41,4	41,1
Suomi(k) ¹	26,7	31,0	38,8	44,6	45,8
Ruotsi	31,1	43,7	61,6	64,7	61,4
Norja	29,9	41,0	48,3	45,6	54,8
Tanska	24,8	40,2	56,2	59,3	58,4
Saksa	32,0	38,6	48,5	47,6	46,0
Ranska	34,6	38,5	46,1	52,2	49,9
Hollanti	33,7	43,9	57,5	59,7	55,6
Belgia	30,3	36,5	59,0	62,5	55,2
Englanti	32,6	38,8	44,8	46,2	42,1
Irlanti	28,0	39,6	50,8	54,8	43,1 ²
Japani	20,7	19,4	32,6	32,3	32,3
USA	27,8	31,6	33,7	36,7	36,1 ²
OECD-Eurooppa	30,9	36,6	46,0	49,5	48,5
EY	32,1	36,9	46,0	49,8	48,7

¹ Sisältää yksityisen sektorin maksamat työeläkkeet.

² 1989.

Taulukko 8.1. Julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta vuosina 1960 - 1990, %

Lähde: OECD/EO.

Julkisten menojen bruttokansantuoteosuus oli Suomessa 1990-luvun alkuun saakka Euroopan OECD-maiden keskitason alapuolella. Sen jälkeen julkisen sektorin suhteellinen koko on talouden laman myötä kohonnut jo 60 prosenttiin, eli liki Ruotsin tasolle. Eniten ovat kasvaneet tulonsiirrot kotitalouksille työttömyysturvamenojen moninkertaistuttua.

Yhdysvalloissa ja Japanissa, missä julkisen sektorin toiminta painottuu perinteisiin tehtäviin, kuten hallintoon, maanpuolustukseen ja järjestyksenpitoon enemmän kuin Länsi-Euroopassa, julkisten menojen osuus on alhainen. Pohjoismaissa, joissa julkisen sektorin toimiala on muita laajempi, on julkisen sektorin paisuminen ollut nopeinta. Pohjoismaiden tavoitteena on ollut erityisesti sosiaalisen turvallisuuden ja tasa-arvoisuuden lisääminen. Valtaosan menoista muodostavatkin julkisen sektorin tuottamat hyvinvointipalvelut, tulonsiirrot kotitalouksille ja peruselinkeinojen tukeminen.

Jakovaltiot ja palveluvaltiot

Menojen rakenteessa on selviä eroja maiden välillä (Taulukko 8.2). Useissa Länsi-Euroopan maissa painotetaan tulonsiirtoja. Näitä maita kutsutaankin usein jakovaltioiksi. Hyvinvointipalveluja tuotetaan näissä maissa usein yksityisellä sektorilla, julkisen sektorin tukiessa palvelujen tuotantoa tai hankintaa tulonsiirroilla. Tulonsiirtoja kohottavat etenkin Belgiassa ja Irlannissa korkeasta työttömyydestä aiheutuneet menot.

Korkean velkaantumisasteen maissa, kuten Tanskassa, Hollannissa, Belgiassa ja Irlannissa korkomenojen kansantuoteosuudet ovat huomattavan suuria. Tähän saakka vastaava osuus Suomessa on pysytellyt alhaisena, mutta velkaantumisasteen kasvun myötä se on nopeasti kohoamassa. Japani

poikkeaa selvästi muista OECD-maista siinä, että julkiset menot painottuvat voimakkaasti investointeihin.

Pohjoismaissa julkiset menot suuntautuvat kulutukseen julkisten palvelujen tuottamisen takia. Valtaosa niistä koostuu hyvinvointipalveluista. Perinteisten hallinto- ja turvallisuuspalvelujen merkitys on pieni. Näitä maita kutsutaankin julkispalveluvaltioiksi. Suomessa julkisten kulutusmenojen osuus on ollut muita Pohjoismaita alhaisempi aina vuoteen 1992 asti, mutta selvästi korkeampi kuin useimmissa Länsi-Euroopan maissa.

	Tulonsiirrot						Menot yht.
	Kulutus- menot	Koti- talouksille	Elin- keinoille	Korko- menot	Inves- toinnit	Muut menot	
Suomi	19,7	13,5	2,8	1,4	3,1	2,2	42,7
Suomi (1992)	24,9	22,3	3,5	2,5	3,2	3,3	59,7
Ruotsi	25,9	19,5	4,5	5,4	3,2	1,9	60,4
Norja	21,0	19,0	5,9	4,0	3,7	1,0	54,6
Tanska	25,1	18,1	3,1	7,4	2,3	3,1	59,1
Saksa	18,9	15,7	2,0	2,7	2,3	4,1	45,7
Ranska	18,3	21,4	1,7	2,9	3,2	3,2	50,7
Hollanti	15,3	25,3	1,8	6,7	2,3	5,0	56,4
Belgia	14,5	23,2	3,0	10,6	1,5	3,1	55,9
Englanti	19,5	11,9	1,2	3,6	1,8	3,3	41,3
Irlanti ¹	17,7	16,6	3,6	9,3	2,9	2,2	52,3
Japani	9,2	11,1	0,8	4,0	5,0	1,5	31,6
USA	17,9	10,8	0,6	5,0	1,6	0,4	36,3

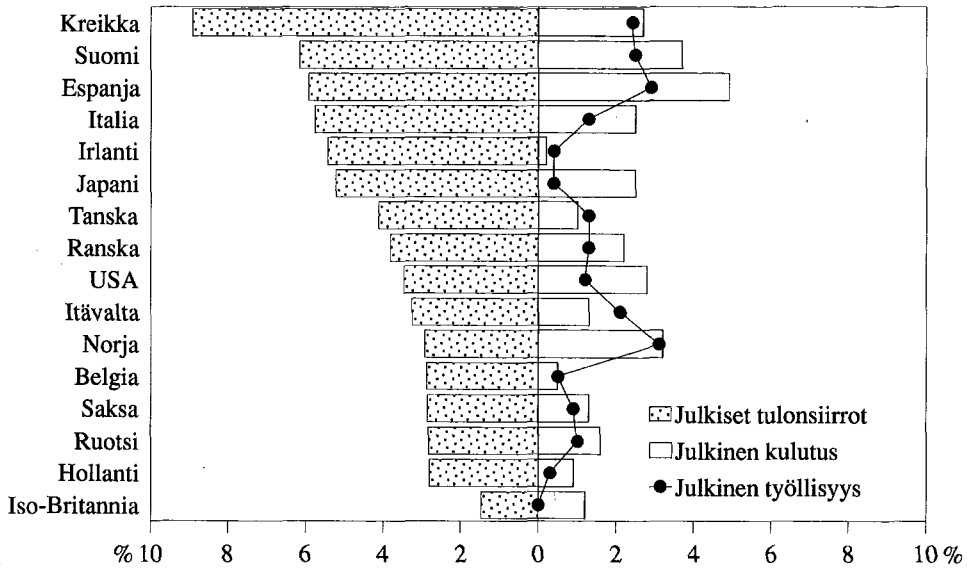
¹ 1987.

Taulukko 8.2. *Julkiset menot menoryhmittäin vuonna 1989, prosenttia bruttokansantuotteesta*

Lähde: OECD/NA.

Julkiset tulonsiirrot (ml. korkomenot) ovat yleensä kasvaneet kulutusmenoja nopeammin (Kuvio 8.3). Suomi sijoittuu nopeimman kasvun maiden joukkoon. Suomessa tulonsiirtojen kasvu selittyy osaltaan sillä, että työeläkkeet on kansainvälisen vertailukelpoisuuden saavuttamiseksi sisällytetty tulonsiirtoihin ja niiden kasvu oli 1980-luvulla ripeätä.

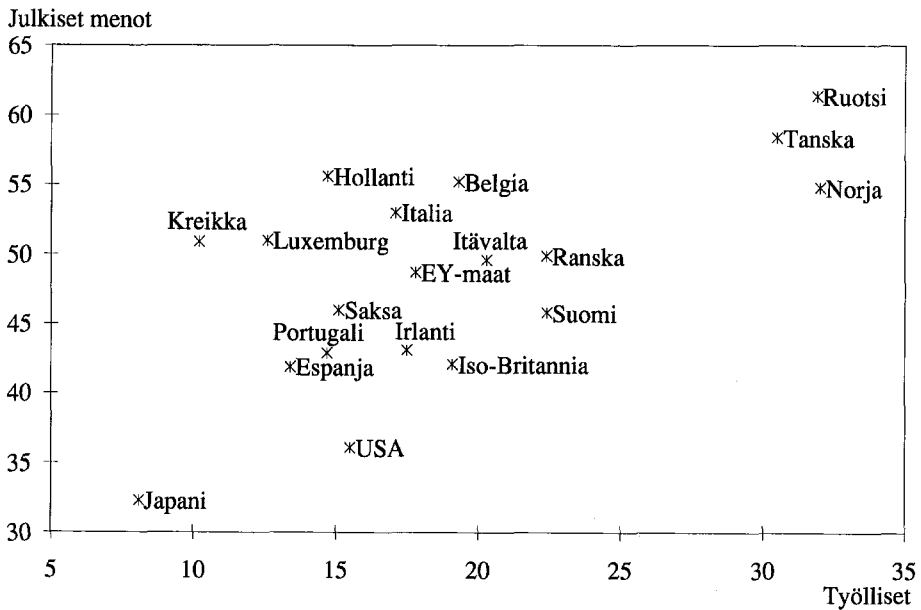
Julkiset kulutusmenot kuvaavat käytännössä myös julkisen tuotantotoiminnan laajuutta. Nopeaan kulutusmenojen kasvuun on liittynyt yleensä myös nopea työllisyyden kasvu. Tämä pätee varsinkin niihin maihin, joissa kulutusmenot painottuvat paljon työvoimaa vaativiin hyvinvointipalveluihin. Eräissä maissa kuten Itävallassa, Tanskassa ja Irlannissa julkisen sektorin työllisyys on kasvanut julkisia kulutusmenoja nopeammin, mikä voi heijastaa julkisen sektorin suhteellisen ansiotason alenemista ja/tai ostopalvelujen käytön vähentämistä. Sen sijaan esimerkiksi Isossa-Britanniassa, Japanissa, Yhdysvalloissa ja Hollannissa työllisyys on kasvanut vain vähän tai ei ollenkaan, vaikka kulutusmenot ovat lisääntyneet. Kehitys voi olla seurausta ostopalvelujen käytön lisääntymisestä tai puolustusmenojen kasvusta.



Kuvio 8.3. *Julkisten tulonsiirtojen¹ ja kulutusmenojen volyymin sekä julkisen toiminnan työllisten määrän kasvu 1980-luvulla, prosenttia vuodessa*

¹ Tulonsiirrot deflatoitu yksityisen kulutuksen hintaindeksillä.

Lähde: OECD/EO.



Kuvio 8.4 *Julkiset menot suhteessa bruttokansantuotteeseen ja julkisen toiminnan työllisten osuus kaikista työllisistä vuonna 1990, %*

Suomessa julkisten kulutusmenojen volyymi kasvoi 1980-luvulla vajaat 4 prosenttia vuodessa ja julkisen sektorin työllisten määrä noin 2,5 prosenttia vuodessa eli yhteensä yli 100 000 henkilöllä. Sekä kulutusmenojen että työllisten määrän kasvu oli OECD-maiden nopeinta.

Julkisten menojen erilainen painotus heijastuu selvästi eroina julkisen sektorin työllisyysosuuksissa. Korkeimmat ne ovat hyvinvointipalveluja painottavissa Pohjoismaissa. Sen sijaan Belgiassa ja Hollannissa, missä julkisten menojen osuus on lähes samaa luokkaa, on julkisen sektorin osuus työllisyydestä selvästi pienempi, koska menot painottuvat tulonsiirtoihin (Kuvio 8.4). Ennen lamaa oli julkisten menojen osuus kansantuotteesta Suomessa samaa luokkaa kuin Saksassa, mutta julkisen sektorin työllisyysosuus huomattavasti korkeampi. Tässä suhteessa Suomi lukeutuu Pohjoismaiden joukkoon.

Euroopan veroharmonisointi luo 1990-luvulla kehykset maittaisille julkisille menoille. Pohjoismaissa on ilmeistä tarvetta saattaa julkisen sektorin koko lähelle eurooppalaista keskitasoa. Tämä edellyttää julkisen sektorin palvelu- ja tulonjakotehtävien uudelleenarviointia: missä määrin julkinen sektori katsoo parhaaksi tuottaa itse perus- ja hyvinvointipalveluita ja missä määrin niiden tuottaminen ohjataan yksityiselle sektorille. Tulonsiirtojen puolella keskeiseksi kysymykseksi muodostuu kansalaisten oma vastuu suhteessa yhteiskunnan kantamaan vastuuseen.

8.4 Julkisen sektorin tasapainottaminen pulmallista

Velkaloukku monen maan ongelma

Julkisen sektorin rahoitusasema säilyi useimmissa OECD-maissa hyvänä 1970-luvun puoliväliin saakka. Voimakas talouskasvu taittui ensimmäiseen öljykriisiin vuosina 1973 - 1974. Tämän jälkeen useimpien OECD-maiden julkinen talous on ollut alijäämäinen huolimatta 1980-luvun jälkipuoliskolla vallinneesta pitkäaikaisesta korkeasuhdanteesta (Taulukko 8.3).

OECD-alueen alijäämäisimmät maat 1970-luvun alkupuoliskolla olivat Belgia ja Irlanti. Nämä maat kykenivät vakauttamaan velkakehityksensä vasta 1980-luvun jälkipuoliskolla hyvin korkealla velkaantuneisuuden tasolla. Belgiassa velkaantuminen on lisäksi kääntynyt uudelleen kasvuun (Kuvio 8.5). EY-maiden keskimääräinen velkakehitys vakaantui myös 1980-luvun jälkipuoliskolla. Italia ja Kreikka velkaantuivat tuolloinkin yhä enemmän ja muodostivat poikkeuksen yleisestä kehityksestä. Toinen poikkeus maiden yleisestä velkaantumiskehityksestä on Englanti, joka alensi 1970-luvun alun korkean velkaantumistasoonsa puoleen vuoteen 1990 mennessä. Viime vuosina velkaantuminen on lähes kaikissa maissa jälleen noussut.

EY-maat ovat jaettavissa julkisen velan suhteen useampaan ryhmään. EY-maiden velkaisimpiin maihin lukeutuvat Belgia, Italia, Hollanti ja Kreikka. Näissä maissa julkisen velan kansantuoteosuus on EY-maiden keskiarvon yläpuolella ja velkaantumisen kasvu on pysähtynyt korkeintaan tilapäisesti. Samaan ryhmään kuului 1980-luvun puoliväliin saakka Irlanti, jonka vel-

	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1992
Suomi	4,6	2,5	-0,1	0,7	-8,9
Ruotsi	4,0	1,1	-4,8	1,6	-7,9
Norja	4,5	1,7	5,4	5,0	-3,4
Tanska	3,9	-0,9	-6,1	0,8	-2,6
Saksa	-0,1	-3,3	-2,9	-1,3	-3,2
Ranska	0,7	-1,4	-2,1	-2,1	-2,8
Hollanti	-0,3	-2,7	-5,8	-5,5	-3,8
Belgia	-3,0	-6,3	-10,9	-7,6	-6,1
Englanti	-0,7	-4,0	-3,1	-0,9	-6,6
Irlanti	-4,2	-8,8	-11,5	-6,8	-2,5
Japani	0,7	-4,1	-3,5	0,6	1,3
USA	-0,6	-1,3	-2,5	-2,5	-4,7
OECD	-0,3	-2,8	-3,5	-2,3	-3,8
EY-maat	-1,2	-4,1	-5,1	-4,1	-5,3

Taulukko 8.3. Julkisen sektorin nettohuotonanto subteessa bruttokansantuotteeseen, %

Lähde: OECD/EO.

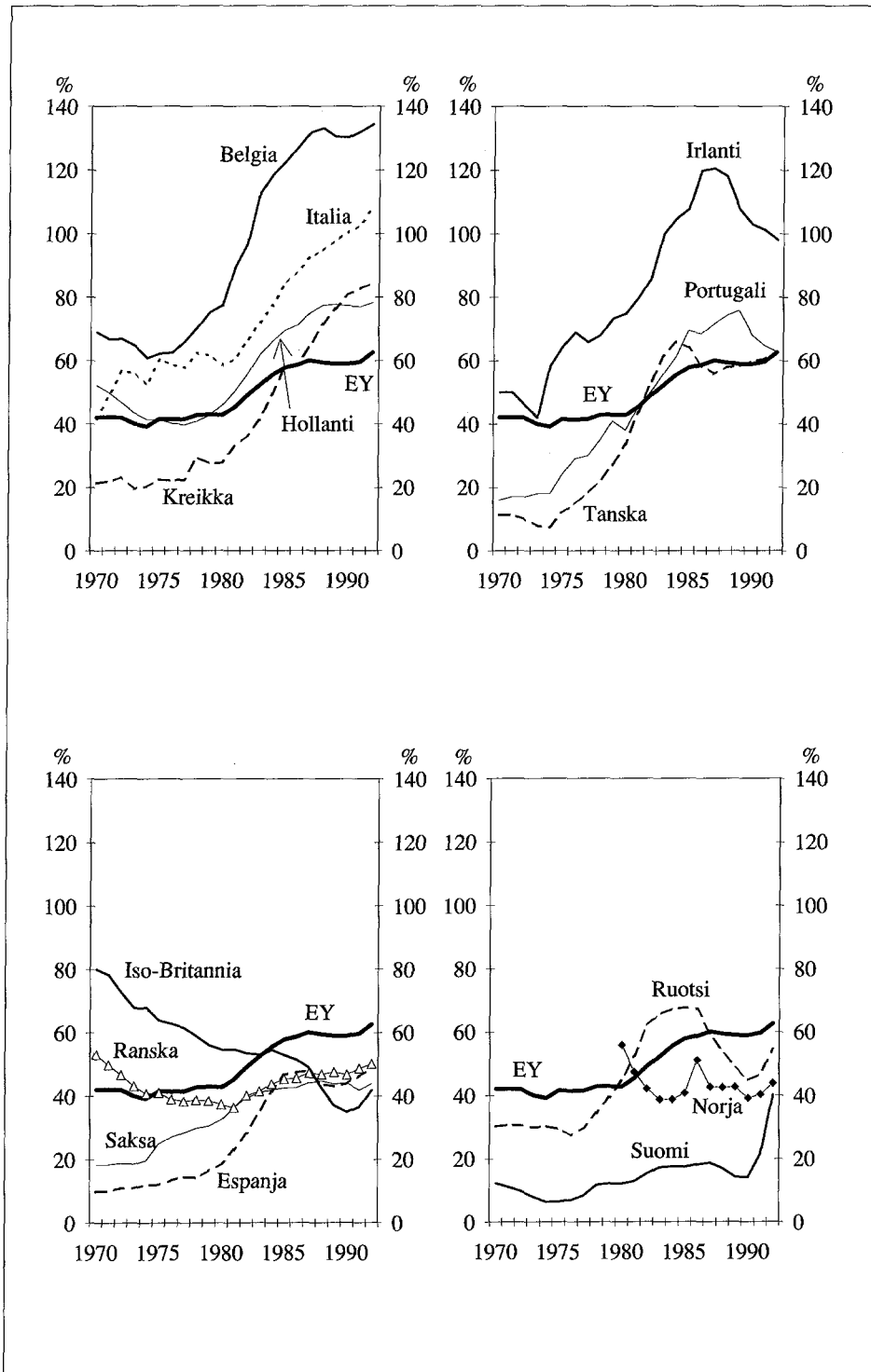
kaantuminen on kuitenkin alenemassa. Portugalissa ja Tanskassa velkaantumisaste on keskimääräinen ja velka ainakin toistaiseksi hallinnassa. Ranska, Länsi-Saksa, Espanja ja Iso-Britannia kuuluvat maihin, joissa velkaantumisaste jää selvästi EY:n keskiarvon alapuolelle.

Ruotsissa, Norjassa ja Suomessa julkisen sektorin velkaantuminen on toistaiseksi pienempi kuin EY-maissa, mutta etenkin Ruotsissa ja Suomessa voimakkaasti kasvamassa. Suomessa julkinen talous pysyi varsin hyvin tasapainossa aina viime vuosiin saakka, vaikka menojen kasvu oli erittäin voimakasta. Suomi on pitkään ollut OECD:n vähiten velkaisia maita. Suomen kansantalouden ajautuminen pahaan lamaan on kuitenkin vienyt julkisen talouden syvään ja vaikeasti ratkaistavissa olevaan epätasapainoon.

Julkinen velan hallittavuus

OECD-maita koetteleva taantuma vaikeuttaa rahoitusaliijäämien ja julkisen velan kasvun kurissa pitämistä. Verojen lisäys on ehtymässä ja julkisten menojen kasvupaineet ovat työttömyyden kohoamisen takia suuria. Julkisen sektorin korkea velkaantuminen rajoittaa mahdollisuuksia elvyttää Euroopan maiden talouksia. Euroopan yhdentyminen korostaa hyvin toimivaa julkista sektoria. EMU-kriteerien mukaan julkisen sektorin rahoitusaliijäämä saa olla korkeintaan 3 prosenttia bruttokansantuotteesta ja julkisen velan bruttokansantuoteosuus korkeintaan 60 prosenttia. Euroopan integraation toteutumisen esteenä saattaa jatkossa olla julkisen velan ryöstäytyminen käsistä.

Julkinen velan hallittavuutta 1990-luvulla voidaan arvioida taulukon 8.4 avulla. Julkisen velan hallittavuus edellyttää, että tulevien budjettilyijäämien summa diskontattuna nykyhetkeen reaalikoron ja talouden kasvuvauhdin erotuksella on vähintään yhtä suuri kuin julkisen velan nykyinen määrä. Budjetin ylijäämällä tarkoitetaan julkisen sektorin perusylijäämää, jossa korkotulot ja korkomenot eivät ole mukana.



Kuio 8.5. Julkinen bruttovelka vuosina 1970 - 1992, prosenttia bruttokansantuotteesta

Lähde: OECD/EO.

	Brutto- velkaantumis- aste 1992	Budjetin ylijäämä 1992	Perus- ylijäämä	Vaadittu perus- ylijäämä	Perus- ylijäämän korjaustarve (+)
Belgia	134,4	-6,7	3,7	1,3	-2,4
Tanska	62,2	-2,3	1,1	0,6	-0,5
Saksa	44,0	-3,4	-0,6	0,4	+1,0
Kreikka	84,3	-13,4	0,4	0,8	+0,4
Espanja	48,4	-4,6	-1,4	0,5	+1,9
Ranska	50,1	-2,8	-0,2	0,5	+0,7
Irlanti	98,1	-2,7	3,8	1,0	-2,8
Italia	108,4	-10,5	-0,2	1,1	+1,3
Luxemburg	6,4	-0,4	1,0	0,1	-0,9
Hollanti	78,3	-3,5	1,3	0,8	-0,5
Portugali	62,7	-5,6	3,7	0,6	-3,1
Englanti	41,9	-6,1	-4,5	0,4	+4,9
EY-maat	62,7	-5,4	-0,8	0,6	+1,4
Ruotsi	54,4	-7,9	-6,9	0,5	+7,4
Norja	43,9	-3,4	-5,3	0,4	+5,7
Itävalta	52,1	-1,9	1,5	0,5	-1,0
Suomi	40	-8,9	-7,8	0,4	+8,2
Suomi(93)	56	-12,5	-9,5	0,5	+10,0

Velan hallittavuus lasketaan yhtälöstä $db = -s+(r-y)b$, missä db = velkaantumistasen muutos, s = julkisyhteisöjen perusrahoitusylijäämä (ilman korkomenoja ja korkotuloja), r = reaalikorko, y = talouden kasvuvauhti (reaalinen) ja b = julkinen velka/BKT. Asettamalla velan kasvu db nolaksi, saadaan laskettua tämän edellyttämä julkisen talouden perusrahoitusylijäämä annetuilla reaalikoron ja taloudellisen kasvun oletuksilla. Esimerkiksi EY-maiden pitäisi saada 4 % reaalikorolla 0,6 % BKT:sta suuruinen pysyvä perusrahoitusylijäämä, jottei velkaantumistasen kasvaisi. Perusrahoitusylijäämän on tällöin kohennuttava 1,4 % BKT:sta nykytilanteeseen verrattuna.

Taulukko 8.4. Julkisen velan hallittavuus, jos taloudellinen kasvu on 3 prosenttia vuodessa ja reaalikorko 4 prosenttia

Lähteet: EC, 1992; OECD/EO; VATT:n laskelmat.

Velkaantuminen on hallinnassa silloin, kun velan suhde bruttokansantuotteeseen ei enää kasva tai se pienenee. Huomion arvoista on, että jos talouden kasvuvauhti on suurempi kuin reaalikorko, ei velkaantumisongelmaa synny. Luotonsäännöstelyn aikaan saattoi esiintyä jopa negatiivisen reaalikoron aikoja, ja melkein poikkeuksetta reaalikorko oli alempi kuin reaalikasvu. Tällöin julkisen sektorin velkaantumista ei koettu ongelmaksi, koska julkista velkaa voitiin "maksaa" pois inflatoimalla taloutta. Talouden kasvuvauhdin ylittävät reaalikorot pääomamarkkinoiden vapautumisen ja matalan inflaation myötä ovat kääntäneet tilanteen päinvastaiseksi. Julkiseen velkaan sitoutuneet korkomenot ovat alkaneet kaventaa merkittävästi hyvinvointipalvelujen rahoitusmahdollisuuksia velkaantuvissa maissa.

Julkinen velan hallintaan saattaminen edellyttää positiivista perusylijäämää. Kun esimerkiksi Belgiassa julkisen velan kansantuoteosuus vuonna 1992 oli 134 prosenttia, velkaantumisen pysäyttäminen edellyttäisi 4 prosentin reaalikorolla ja 3 prosentin talouden kasvuvauhdilla pysyvää perusylijäämää, joka olisi 1,3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Myös muissa EY:n velkaisimissa maissa velan kasvun hallinnassa pitäminen edellyttää noin 1

prosentin luokkaa olevaa perusylijiäämää. Mitä velkaisempi maa, sitä suurempi perusylijiäämä tarvitaan velan kurissapitämiseksi.

Perusylijiäämän korjaustarve saadaan velkaantumisasasteen nousun pysäyttävän ylijäämän ja todellisen perusylijiäämän erotuksena. Negatiivinen korjaustarve kuvaa käytettävissä olevaa liikkumavaraa julkisen velan hallinnan suhteen. EY-maista Englannilla on suurin julkisen talouden korjaustarve. Siellä julkisen talouden tasapaino on jyrkästi heikentynyt ja julkinen velka on nopeassa kasvussa. Viime vuosikymmenien hyvä kehitys on kääntymässä voimakkaaseen velkaantumiseen. EY-maiden velkaisimmilla mailla Belgiassa ja Irlannilla näyttäisi olevan käytettävissä jopa liikkumavaraa. Molemmissa maissa budjetin alijäämät ovat korkomenojen takia suuria, mutta budjetit ovat perusylijiäämäisiä, joten velan vakauttamisehto on kunnossa. Velan vakauttaminen on onnistunut vasta voimakkaan julkisten menojen saneerauksen kautta.

Belgian ja Irlannin julkisen sektorin saneerauksen suuruudesta saadaan kuva vähentämällä perusylijiäämästä todellinen budjettiylijäämä. Tämä tuo esille julkiseen velkaan sitoutuneet nettokorkomenot. Ne ovat Euroopan velkaisimmissa maissa Belgiassa 10,4 prosenttia, Irlannissa 6,5 prosenttia, Italiassa 10,3 ja Kreikassa 13,8 prosenttia kansantuotteesta. Korkomenojen muodostama rajoite tulonsiirroille ja hyvinvointipalveluille selkiintyy, kun todetaan, että Irlantia lukuun ottamatta näissä maissa yli viidennes verotuloista menee korkojen maksuun.

Julkisten menojen (korkomenoista puhdistettuna) tulee olla pitkän aikaa pienemmät kuin verotulot ennenkuin useat maat kykenevät täyttämään EMU:n velkakriteerin. Jos budjettialijäämä pääsee suureksi, on sitä erittäin vaikea palauttaa takaisin ylijäämäiseksi. Velkaantuminen alkaa kumuloitua jo suhteellisen vaatimattomista alijäämistä. Vasta mittava velkaantuminen aikaansaa tarvittavan julkisten menojen saneeraamisen. Tällöin on jo ehditty maksaa huomattavat korkomenot.

Suomessa ja Ruotsissa julkiset taloudet ovat pahassa syöksykierteessä. Kummassakin maassa budjetin alijäämät ovat EY:n velkaisimpien maiden luokkaa. Kun perustase on syvästi alijäämäinen, velan vakauttamisen edellyttämä julkisten menojen supistaminen on vielä edessä. Jollei velkaa kyetä vakauttamaan nopeasti, velkaantuminen kasvaa räjähdysmäisesti ja edessä on erittäin kovakourainen julkisen sektorin tasapainotus, jossa sekä tulonsiirtoja että hyvinvointipalveluja on supistettava. Tällä hetkellä Ruotsi ja Suomi ovat ajautumassa Euroopan velkaisimpien maiden joukkoon.

8.5 Suomen julkisen talouden tasapainotus kestää pitkään

Suomessa julkinen velka on ollut Euroopan alhaisimpia. Budjetin alijäämä oli kuitenkin vuonna 1992 noin 9 prosenttia bruttokansantuotteesta ja perustasekin lähes 8 prosenttia alijäämäinen. Suomen julkisen talouden korjaustarve onkin Euroopan maista suurin. Perusylijiäämän kasvaessa etäännyimme koko ajan velan vakauttamisen edellyttämästä perusylijiäämän tasosta.

Julkisen sektorin alijäämä kohoaa 13 prosenttiin kansantuotteesta vuonna 1993 ja kokonaistuotanto on noin 20 prosenttia täystyöllisyysuran alapuolel-

la. Nykyperustein budjetin tasapainottamiseksi tarvittaisiin liki 30 prosentin tuotannon kasvu, koska yhden prosentin tuotannon kasvu vahvistaa "automaattisesti" julkisen sektorin rahoitusasemaa määrällä, joka vastaa puolta prosenttia bruttokansantuotteesta. Budjettivaje täytyisi siten tuotannon kasvun avulla hyvin hitaasti. Lähivuosikymmenenä tuotannon trendikasvun arvioidaan suotuisissa oloissa yltävän runsaaseen 3 prosenttiin vuodessa.

Verotuksen keventämiseen vähäiset mahdollisuudet

Viime vuosina toteutetuilla verouudistuksilla on tähdätty verotuksen keventämisen ohella verotuksen vääristymien oikaisuun ja verotuksen rakenteen lähentämiseen kohti Euroopan maiden verojärjestelmiä. Viimeksi mainittu tavoite merkitsee paineita alentaa valmisteveroja ja arvonlisäveroa, joka astunee voimaan vuoden 1994 aikana.

Verojärjestelmän rakenteessa ei tehtyjen ja tulossa olevien verouudistusten jälkeen ole kuluvalle vuosikymmenellä suuria muutostarpeita. Ansio- ja pääomatulojen verotuksen tasot ovat kuitenkin kaukana toisistaan. Julkisen talouden alijäämien takia paineet pääomatulojen verotuksen kiristämiseen ovat suuret. Liikkumavara on kuitenkin pieni, sillä pääomatulojen verotuksen kiristyminen voisi johtaa esimerkiksi pankkitalletusten siirtymiseen kevyemmän verokohtelun maihin. Näin ollen ansiotulojen marginaaliveroasteiden alentaminen olisi turvallisin vaihtoehto etenkin kun nämä ovat edelleen korkeat muuhun Eurooppaan verrattuna.

Mahdollisuudet kokonaisveroasteen alentamiseen ovat lähivuosina vähäiset, vaikka kokonaisverorasitus on Suomessa Pohjoismaiden ja Hollannin ohella maailman korkeimpia. Jos tuloverotus kevenee, valtion verotulot on turvattava kiristämällä muita veroja. Liikkumatilaa on lähinnä kiinteistöveron sekä ympäristö- ja haittaverojen suunnalla. Lisäksi perintö- ja lahjaverotuksen tasoa voitaisiin nostaa lähemmäksi kansainvälistä käytäntöä.

Sosiaaliturvamaksut nykyistä enemmän vakuutusmaksuluonteisiksi

Julkinen talous tasapainottamiseksi julkisia menoja on pienennettävä ja niiden rahoitustapoja arvioitava uudelleen. Tulopuolta voidaan vahvistaa lähinnä sosiaaliturvamaksujen ja palveluiden käyttömaksujen avulla. Sosiaaliturvamaksujen osuuden lisääminen kytkeytyy vakuutusluonteisen sosiaaliturvan rahoittamiseen omilla vakuutusmaksuilla. Tämä tekisi sosiaaliturvan rahoituksen nykyistä läpinäkyvämmäksi ja hyvä sosiaaliturva voidaan paremmin nähdä verokilpailun vastapainona. Sosiaaliturvan alueella on tärkeää selkiinnyttää, mitkä tulonsiirrot tulisi rahoittaa julkisin verovaroin ja mitkä edunsaajien vakuutusmaksujen avulla.

Julkinen sektorin ensisijaisena tehtävänä on huolehtia perusturvan takavista tulonsiirroista. Nykyisellään tulonsiirtojen jaottelu perusturvaan ja muihin tulonsiirtoihin on epäselvä. Tämän selkeyttäminen lisäisi kansalaisten tietoisuutta etuuksien ja niiden kustannusten välisestä riippuvuudesta. Tulonsiirrot, joilla tasoitetaan tilapäisten ansiotulokatkosten tai -aleniemien vaikutuksia, tulisi rahoittaa etupäässä vakuutusluonteisin maksuin. Samoin eläkejärjestelmissä on syytä lisätä etuuksien ja kustannusten vastaavuutta.

Elinkeinotukia alennettava

Yhteiskunnan tehtävänä on turvata yritystoiminnan yleiset edellytykset ensisijaisesti korkeatasoisen perusrakenteen ja koulutuksen sekä kohtuullisen yritysverotuksen avulla. Elinkeinoiminnan tuki tulisi rajata pääsääntöisesti vain sellaisiin kohteisiin, joista saadaan pysyviä kansantalouden hyötyjä. Yritystuen määrä tulee lähivuosina vähentymään. Tämä johtuu yhtäältä valtiontalouden tasapainottamisvaatimuksesta ja toisaalta sopeutumispaineista Euroopan Yhteisön tukisääntöihin.

Kaikki elinkeinotuki ei alenna talouden tuottoja pitkällä tähtäyksellä. Uusilla toimialoilla ja markkinaraoissa aloitteleville, uutta teknologiaa kehittäville tai hyväksikäyttävillä yrityksille teknologian kehittämistuki voi olla toiminnan tai hankkeen aloittamisen ehto.

Useissa tapauksissa kansantaloudellisia hyötyjä syntyy tuista, joilla pyritään korjaamaan markkinoilla ulkoisista syistä aiheutuneita häiriöitä. Tällä perusteella voidaan puolustaa esimerkiksi Suomessakin käytettyjä subventoituja alusluottoja ja -takauksia, joilla vastataan muualla sovellettaviin tukitoimiin. Tukitoimilla on suotuisia vaikutuksia yksittäisen kansantalouden työllisyyteen. Sen sijaan sillä ei ole kestäviä koko alaa koskevia myönteisiä vaikutuksia. Lisäksi se vääristää kansainvälistä työnjakoa ja aiheuttaa siten tehokkuustappioita. Tämän tyyppisiä tehokkuustappioita voidaan poistaa vain kansainvälisin sopimuksin.

Suomi sitoutuu ETA-sopimuksessa soveltamaan yritystukiin EY:n valtiontukisääntöjä. Valtion tukitoimien sääntely on osa kilpailusääntöjä, joiden tarkoituksena on turvata tasaveroiset kilpailuedellytykset koko ETA-alueella. Sääntöjen mukaan kiellettyä on valtion varoista myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin se vaikuttaa ETA-maiden väliseen kauppaan.

Julkinen sektori tuottajana

Julkiset kulutusmenot edustavat puolta kaikista julkisista menoista. Julkisista kulutusmenoista puolestaan noin 70 prosenttia on palkkausmenoja. Neljännes työllisistä työskentelee valtion ja kuntien palveluksessa. Julkisten palvelujen tuotannon tehostaminen on koko 1990-luvun keskeinen teema. Julkisten palvelujen laajuus määräytyy sen mukaan, mitkä palvelut katsotaan kaikille kansalaisille kuuluviksi peruspalveluiksi ja mitkä jätetään yksityisille markkinoille toteutettavaksi maksukykyistä kysyntää vastaan. Myös peruspalvelut voidaan toteuttaa yksityisen sektorin toimesta julkisen sektorin ollessa palveluiden ostaja. Osa peruspalvelujen kustannuksista voidaan myös kattaa käyttäjien palvelumaksuilla. Julkinen sektori toimii jatkossa palvelujen tuottajana ja rahoittajana.

Yleisenä tehostamiskeinona on lisätä markkinaehtoista toimintaa julkisella sektorilla. Tämä edellyttää organisaatioiden madaltamista ja niiden tehtävien selkiinnyttämistä, siirtymistä tulosjohtamiseen ja hallinnon hajauttamista. Alemmille hallinnon tasoille ja palveluyksiköille annetaan yhä enemmän päätösvaltaa oman toiminnan järjestämisessä. Ei kuitenkaan riitä, että yksittäiset yksiköt toimivat tehokkaasti. Julkisen sektorin on toimittava tehokkaas-

ti myös kokonaisuutena. Kustannustehokkuus voi esimerkiksi johtaa yksikön toissijaisten toimintojen supistamiseen, jolloin nämä on tuotettava muualla ehkä korkeammilla tuotantokustannuksilla.

Missä määrin julkisilla menoilla katettuja kansalaisten palveluja joudutaan karsimaan, riippuu talouden kasvusta ja julkisen velan hoitokuluista. Jäljempänä olevissa laskelmissa arvioidaan julkisten menojen sopeutustarvetta. Niissä ei oteta kantaa, tuotetaanko jokin palvelu julkisella vai yksityisellä sektorilla.

Julkinen sektorin raholtusaseman tasapalnotaminen

Vuonna 1992 bruttoveroaste kohosi liki 39 prosenttiin kansantuotteesta. Vuonna 1993 sen arvioidaan lähinnä kaksien veronpalautusten takia selvästi alenevan. Julkisen sektorin kokonaistulot ovat noin 42 prosenttia kansantuotteesta, mutta menot nousevat yli 54 prosenttiin. Julkisen sektorin alijäämä kohoaa siten 13 prosenttiin kansantuotteesta. Korkotuloista ja -menoista puhdistettu perusalijäämäkin on 10 prosenttia. Julkisen sektorin tulojen tulisi siten kasvaa tai menojen supistua määrällä, joka vastaa kymmenesosaa kansantuotteesta, jotta julkisen velkaantumisen kasvu saataisiin pysäytetyksi vuonna 1993. Vuoden 1993 ennakoitu alijäämä merkitsee sitä, että vuoden lopussa julkisen sektorin bruttovelka on 56 prosenttia kansantuotteesta.

Nopean talouskehityksen vaihtoehdossa tuotannon kasvun arvioidaan elpyvän hitaasti vuoteen 1995 mennessä, jolloin se olisi 4 prosenttia. Siitä eteenpäin aina vuoteen 2005 asti kansantuote kasvaisi 3 1/2 prosenttia vuosittain. Tarkasteluajanjaksolla julkiset tulot ilman korkotuloja ovat runsaat 40 prosenttia kansantuotteesta. Julkiset menot (pl. korkomenot) aleniivat määrältään vuosina 1993 - 1995 yhteensä 5 prosenttia. Sen jälkeen menojen vuotuinen kasvu nousisi vähitellen 2 prosenttiin vuoteen 1999 mennessä, jolle tasolle menojen kasvu vakiintuisi. Tarkasteluajanjakson reaalikoron on arvioitu olevan 4 1/2 prosenttia. Reaalikorko ylittää jakson alussa selvästi kansantuotteen kasvun ja lähestyy tätä vasta vuosituhanen vaihteessa.

Edellä mainituilla oletamuksilla julkisen bruttovelan kansantuoteosuus saavuttaisi lähes 80 prosentin tason vuonna 1999, jonka jälkeen se alkaisi alentua hitaasti. Vuonna 1999 nettokorkomenot kohoaisivat lähes 5 prosenttiin kansantuotteesta ja 12 prosenttiin julkisista menoista. Korkomenot pysyisivät tällä tasolla vuoteen 2005 asti. Velanhoitomenot kaventaisivat siten hyvinvointipalvelujen ja tulonsiirtojen tarjontamahdollisuuksia merkittävästi.

Perusvaihtoehdossa tulonsiirtojen sekä julkisten kulutus- ja investointimenojen osuus kansantuotteesta aleni tarkasteluajanjaksolla yli 10 prosenttiyksikköä eli 43 prosenttiin. Huolimatta julkisten menojen osuuden tuntuvaasta alenemisesta velka nousee korkealle tasolle ja vakautuu vasta vuosituhanen vaihteessa. Korkorasitus muodostaisi vähintään 10 prosenttia julkisista menoista vuodesta 1994 lähtien. Hyvinvointipalvelujen supistuminen merkitsisi erityisesti kuntien kulutusmenojen alenemista ja näkyisi vastaavan

suuruisena henkilömäärien supistumisena, elleivät julkisen sektorin palkat nousisi hitaammin kuin yksityisellä sektorilla.

Perusvaihtoehto edellyttää jo huomattavia julkisten menojen supistuksia lähivuosina. Tästä huolimatta joudutaan pitkäaikaiseen velanhoitorasitukseen. Menojen perusvaihtoehtoa nopeampi alentaminen lähivuosina parantaisi julkisen talouden tasapainoa ja nopeuttaisi velan vakautumista. Tämä olisi tarpeen senkin vuoksi, että korkean reaalikoron vallitessa velanhoitomenot kaventavat yhä enemmän hyvinvointipalveluihin käytettävissä olevaa liikkumatilaa.

Mahdollisuudet perusvaihtoehtoa suurempiin menojen supistuksiin ovat kuitenkin korkean työttömyyden takia käytännössä vähäiset. Velan vakauttaminen helpottuisi, jos julkisen sektorin tulot kohoaisivat perusvaihtoehtoa nopeammin. Tuloja voitaisiin lisätä palvelujen käyttömaksuilla, sosiaaliturvan rahoittamiseen kerätyillä maksuilla ja verotuksen tilapäisellä kiristämislä. Mikäli julkisen sektorin tulojen kansantuoteosuus kohoaisi esimerkiksi kahdella prosenttiyksiköllä perusvaihtoehtoon verrattuna 1990-luvun loppuun asti, velka vakautuisi jo vuonna 1996. Julkisen sektorin tulojen lisääminen heikentää kotitalouksien kulutusmahdollisuuksia, mutta voisi kokonaisuudessaan vahvistaa kotimaista kysyntää. Tämä vaikutus perustuu siihen, että näin osa kotitalouksien säästämisestä kanavoituu hyvinvointipalvelujen ylläpitämiseen.

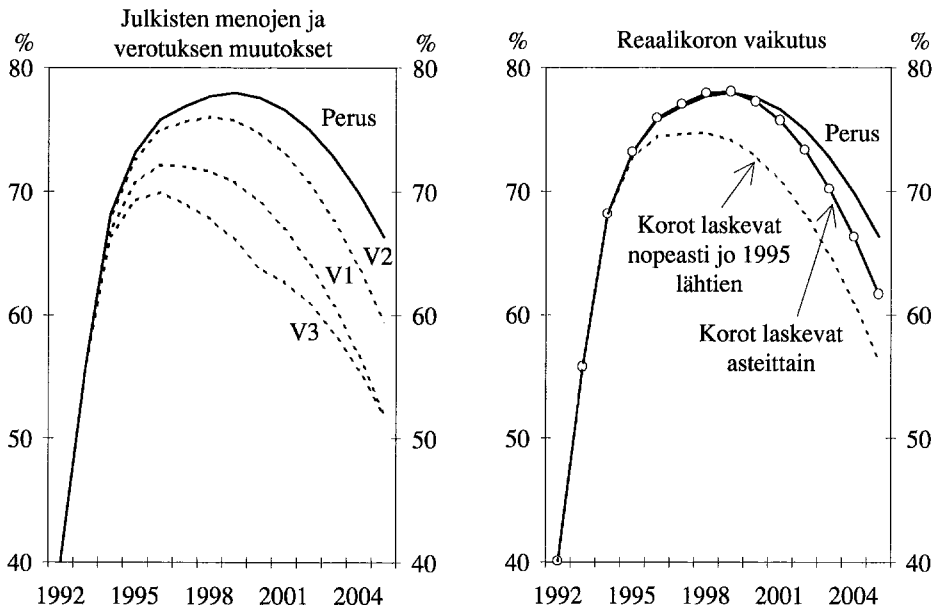
Julkisen velkaantumisen kehitykseen vaikuttavat hyvin monet tekijät. Kuviossa 8.6 on esitetty eräiden tasapainottamistoimenpiteiden ja erilaisten reaalikorkotasojen vaikutus julkiseen velkaantumiseen. Vaihtoehto 1 osoittaa, miten velkaantumisaste kehittyisi, jos julkisia kulutusmenoja supistettaisiin vuonna 1994 perusvaihtoehtoon verrattuna määrällä, joka vastaisi runsasta prosenttiyksikköä kansantuotteesta. Tämä edellyttäisi esimerkiksi 10 prosentin alennusta julkisen sektorin palkkasummaan. Vuodesta 1995 julkiset menot kehittyisivät kuten perusvaihtoehdossa. Julkinen velka vakautuisi jo vuonna 1996 ja alkaisi tämän jälkeen tasaisesti laskea.

Vaihtoehdossa 2 tulonsiirtoja ja tukipalkkioita on supistettu asteittain vuosina 1994 - 2000 siten, että vuonna 2000 niiden osuus kansantuotteesta olisi noin puoli prosenttiyksikköä alempi kuin perusvaihtoehdossa. Tämä merkitsisi elinkeinotukimenojen kansantuoteosuuden alenemista puoleen nykyisestä ja huomattavia säästöjä esimerkiksi työttömyysturva- tai sairausvakuutusmenoissa. Tämantapaiset toimenpiteet vaikuttavat melko hitaasti. Velkaantuminen kääntyisi laskuun pari vuotta aikaisemmin kuin perusvaihtoehdossa, mutta pysyisi pitkään lähes samalla tasolla.

Vaihtoehto 3 kuvaa edellä esitettyä tuloasteen kohoamisvaikutusta. Julkisten tulojen osuus kansantuotteesta on vuosina 1994 - 2000 kaksi prosenttiyksikköä korkeampi kuin perusvaihtoehdossa. Sen jälkeen tuloaste palautuu vuoteen 2005 mennessä perusvaihtoehdon mukaiselle tasolle. Velkaantuminen kääntyy laskuun suhteellisen nopeasti ja jo vuonna 2000 ero perusvaihtoehtoon on liki 15 prosenttiyksikköä. Tämän jälkeen ero säilyy samana.

Esimerkkilaskelmat on tehty olettamalla, että talous kehittyisi muilta osin perusvaihtoehdon mukaisesti. Käytännössä näin ei tapahdu, koska sekä

menojen supistukset että verojen korotukset vaikuttavat kokonaiskysyntään ja kustannustasoon. Ainakin yhtä merkittävä välillinen vaikutus on sillä, kuinka tehokkaiksi ja uskottaviksi toimenpiteet julkisen velkaantumisen pysäyttämiseksi koetaan. Jos ne selvästi muuttavat talouden odotustekijöitä ja korkotasoa, kokonaisvaikutus voi olla huomattavasti suurempi kuin toimenpiteen erillisvaikutus.



Kuvio 8.6. Julkisen bruttovelan suhde kansantuotteeseen eri vaihtoehdoissa vuosina 1992 - 2005, %

Koska velkaantuminen nousee jo vuonna 1993 korkealle, sen kehitykseen vaikuttavat jatkossa entistä enemmän velanhoitomenot. Perusvaihtoehdossa on reaalikorkotason arvioitu asteittain alenevan, mutta säilyvän koko jaksolla keskimäärin yli prosenttiyksikön korkeammalla tasolla kuin talouden vuotuinen kasvu. Tämä olisi historiaan verrattuna poikkeuksellista, joskin se vastaa viime vuosien tilannetta.

Pitkällä aikavälillä reaalikorkotaso vastannee talouden kasvuvauhtia. Tämän mukainen kehitys on kuvattu vaihtoehdossa, jossa reaalikorot laskevat asteittain talouden kasvuvauhdin, runsaan 3 prosentin tasolle, ja jakson lopulla jo tätä alemmaksi. Ero perusvaihtoehtoon suurenee asteittain, mutta varsin hitaasti.

Jos luottamus Suomen talouteen paranee nopeasti, jolloin reaalikorkotaso alenisi heti jakson alussa selvästi ja aleneminen jatkuisi niin, että tarkastelujakson lopulla reaalikorkotaso jäisi talouskasvua alemmaksi, kääntyisi velkaantuminen jo vuosikymmenen puolivälin jälkeen laskuun. Vuonna 2005 velkaantumisaste olisi 10 prosenttiyksikköä perusvaihtoehtoa alemmalla

tasolla. Tämä osoittaa selvästi, kuinka tärkeää talouden uskottavuuden paraneminen on velkaongelmien ratkaisemisen kannalta. Korkotason aleneminen toisi liikkumatilaa talouteen, jolloin julkisten menojen supistamisessa ja/tai verotuksen kiristämässä ei tarvittaisi yhtä kipeitä ratkaisuja.

Edellä esitetyt laskelmat osoittavat, kuinka vaikeaa julkisen velkaantumisen pysäyttäminen on suotuisankin taloudellisen kehityksen oloissa. Julkinen sektori ei voi vapaiden pääomaliikkeiden oloissa inflatoida velkaansa, koska kaksi kolmasosaa siitä on peräisin ulkomailta. Markan arvon heikkeneminen nostaisi vastaavalla määrällä ulkomaista velkaa samalla kun kotimarkkinasektorin toimintaedellytykset heikkenevät ja veropohja murenee. Devalvaatio-odotukset kohottavat myös reaalikorkoa. Inflaation kurissapito onkin tärkeä julkisen velkakehityksen vakaannuttamisen edellytys.

Myös eläketurvasta tingittävä

Suomen väestökehitystä pidetään aiheellisesti pitkällä aikavälillä talouden kehityksen ongelmana. Eläkeikäisten määrä kasvaa erityisesti suurten ikäluokkien saavuttaessa eläkeiän ensi vuosituhannen alkuvuosikymmeninä. Kun yli 64-vuotiaita on tällä hetkellä runsaat 13 prosenttia väestöstä, heidän osuutensa on 40 vuoden kuluttua lähes neljännes.

Väestö vanhenee muuallakin. Länsi-Euroopan maista ongelma on suurin Saksassa ja Sveitsissä, joissa vanhusten osuus jo nyt on korkeampi kuin Suomessa (Kuvio 8.7). Euroopan ulkopuolisista maista Japani koki toisen maailmansodan jälkeen samankaltaisen syntyvyyden nopean kasvun kuin Suomikin, minkä seurauksena myös siellä vanhusväestön osuus on kasvamaassa nopeasti. Japanin ja Suomen väestökehityksellä on myös se yhteinen piirre, että elintason nousu on niissä heijastunut väestön odotettavissa olevan eliniän jatkuvana kohoamisena. Tämän kehityksen mahdollinen jatkuminen on olennainen tekijä arvioitaessa niin eläkkeensaajien määrän kuin eläkemenojenkin kasvunopeutta.

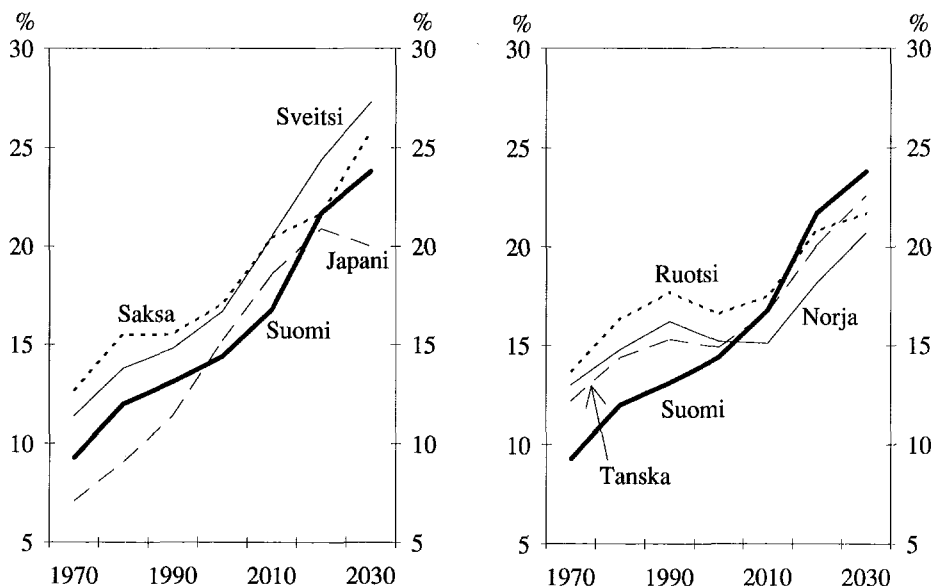
Muissa Pohjoismaissa vanhusten osuus on Suomeen verrattuna suuri, mutta osuuden kasvu jää hitaaksi, koska näiden maiden syntyvyydessä ei ole tapahtunut yhtä voimakkaita muutoksia kuin Suomessa.

Huolimatta siitä, että Suomessa eläkeikäistä väestöä on kansainvälisesti verrattuna suhteellisen vähän, eläkkeensaajia on paljon. Vuoden 1991 lopussa lähes neljännes väestöstä oli eläkkeellä. Heistä runsas 40 prosenttia oli alle 65-vuotiaita. Varhainen eläkkeellesiirtyminen on yksi Suomen eläkejärjestelmän keskeisiä ongelmia. Suomen eläkejärjestelmässä on monia varhaiseläkkeelle pääsyä helpottavia osia, jotka on usein luotu lähinnä työmarkkinasyistä. Varhaiseläkkeiden yleisyydestä ei voidakaan syyttää yksinomaan suomalaisten huonoa terveyttä.

Suomalaisten halukkuus siirtyä varhaiseläkkeelle on tehtyjen tutkimusten mukaan suurta. Eläkejärjestelmissä on kiihokkeita, jotka houkuttelevat ennenaikaiseen eläkkeelle siirtymiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi eläkkeiden indeksisidonnaisuudet ja se, että varhaiseläkkeen suuruutta laskettaessa ns. tuleva aika otetaan huomioon. Nämä mekanismit merkitsevät sitä, että koko elinajan eläkesumma nousee hyvin suureksi ansioihin ja erityisesti

suoritettuihin maksuihin verrattuna. Myös työoloissa sekä johtamisessa ja työhön motivoinnissa ilmenevät pulmat voivat lisätä sairastavuutta ja houkuttelevat hakeutumaan eläkkeelle.

Varhaiseläkkeiden määrän supistaminen olisi eläkepoliittisesti tärkeää, mutta laajan työttömyyden oloissa se on vaikeaa. Jos tässä onnistutaan, jää eläkkeensaajien määrän kasvu tarkastelujaksolla hitaaksi, kunnes se alkaa taas kasvaa suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen takia 2010-luvulla.



Kuvio 8.7. Yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä vuosina 1970 - 2030, %

Lähteet: OECD, 1988a; Tilastollinen vuosikirja.

Väestökehityksen merkitys korostuu, kun otetaan huomioon viime vuosien taloudellinen kehitys. Kotimainen säästäminen ei ole ollut riittävää eikä ulkomaista lainarahoitusta ole käytetty tuottavasti, vaan sillä on pääosin rahoitettu kulutusta. Väestö vanhenee ja huoltorasitus kasvaa. Tulevaisuudessa työssäkäyvän sukupolven tuloihin kohdistuvat sekä ulkomaisen velan takaisinmaksu että suurten ikäluokkien eläkkeet.

Kokonaiseläkemenot olivat vuonna 1992 vajaat 13 prosenttia bruttokansantuotteesta. Laman vaikutuksesta osuus on kasvanut runsaat 2 prosenttiyksikköä. Jos talouden reaalkasvuvauhti olisi 3 prosenttia vuodessa, eläkemenojen kansantuoteosuus ei nouse vuoteen 2005 mennessä juuri lainkaan tehtyjen ja kaavailtujen säästöpäätösten (määräytymisperusteiden yhtenäistäminen yksityisellä ja julkisella sektorilla, varhaiseläkkeiden ikärajojen muutokset, eläkeindeksin taittaminen) toteuduttua. Eläkemenojen kasvu kiihtyy tämän jälkeen, mutta toisaalta säästöpäätösten vaikutukset samalla voimistuvat. Suotuisankin taloudellisen kasvun oloissa kokonaisveroastetta

eli verojen ja eläkevakuutusmaksujen osuutta bruttokansantuotteesta jouduttaisiin kuitenkin nostamaan eläkevastuiden kattamiseksi ja julkisen velan vakauttamiseksi. Jos kokonaisveroaste pidettäisiin nykytasolla, eläkevakuutusmaksujen välttämätön nousu painaisi varsinaisia veroja alaspäin ja julkisen velan hoito kävisi entistä vaikeammaksi.

Hitaan taloudellisen kasvun vallitessa eläkeongelmat kärjistyvät ja paine eläketurvan purkamiseen edelleen voimistuu. Eläkemenojen kasvu tapahtuu sekä julkisissa virkaeläkkeissä että yksityisissä työeläkkeissä. Työeläkejärjestelmässä työnantajien ja työntekijöiden maksutaso kohoaisi nopeasti palkkasumman kasvun jäädessä olemattomaksi. Uhkana on, että valtio joutuisi verovaroin turvaamaan myös tältä osin eläkeläisten tulotason.

Julkisen sektorin ongelmana ovat sen omien virkamiesten ja työntekijöiden eläkeoikeuksista aiheutuvat kattamattomat eläkevastuut. Erityisesti kuntien eläkemenot kasvavat 2000-luvun alussa nopeasti viime vuosikymmeninä tapahtuneen työntekijämäärän lisäyksen takia. Sekä kuntien että valtion eläkkeiden rahastointi aloitettiin vasta muutama vuosi sitten, joten tulevia eläkemenoja varten ei ole riittäviä rahastoja. Rahastoinnilla voitaisiin alentaa tulevaisuuden veronkorotuspaineita. Varautuminen on kuitenkin näennäistä, jos rahastojen varat lainataan takaisin julkisten kulutusmenojen rahoitukseen. Varautuminen olisi todellista, jos julkinen talous olisi kokonaisuutena ylijäämäinen. Toisaalta täyteen rahastointiin on menty tuskin missään maassa. Jopa yksityiset eläkejärjestelmät perustuvat monissa maissa puhtaaseen tai lähes puhtaaseen jakojärjestelmään.

Säästämistä ja rahastointia on pyritty kasvattamaan muun muassa vuoden 1993 alusta käyttöön otetulla palkansaajien TEL-maksulla. Tämä vähentää pienenevien ikäluokkien tuloihin kohdistuvaa eläkerasitusta. Maksu lisää myös palkansaajien kiinnostusta eläkejärjestelmässä tapahtuvaan todelliseen säästämiseen. Kun kansalaisilla on oikea käsitys tästä, he voivat tehdä elinaikaisen tulonsa jakautumiseen vaikuttavat säästämisspäätökset. Vakuutetulla on mahdollisuus vaikuttaa haluamaansa eläkeiän tulotasoon vapaaehtoisella säästämällä tai velkaantumisella työiässä, jos eläkejärjestelmä jakaa tulot elinkaarelle hänen kannaltaan väärin.

"Eläkelupausten" kestävyys edellyttää, että eläkerahaston varoille saadaan kohtuullinen tuotto, mikä pitkän laman oloissa on vaikeaa. Tuottoon liittyvää riskiä voitaisiin vähentää sijoitusstrategian muutoksella, esimerkiksi sallimalla ulkomaiset sijoitukset. Eläkesäästäminen on lisäksi vain osa kansantaloudessa tapahtuvaa säästämistä. Tavoiteltua säästämisen kasvua ei saavuteta, jos eläkesäästäminen syrjäyttää muuta säästämistä, jos esimerkiksi veroja alennetaan vakuutusmaksujen nousua vastaavasti.

Maasta toiseen muuttaminen on helpottunut ja helpottuu edelleen Euroopassa. Suomikin on viime vuosina ollut nettomuuttovoittoinen maa. Työikäisten maahanmuutto on yksi tapa helpottaa eläkejärjestelmän rahoitusta. Sekä eläkejärjestelmän että koko julkisen talouden tasapainon kannalta olennaista on, että maahanmuuttajien työvoima tulisi tuottavaan käyttöön. Muussa tapauksessa muuttoliike itse asiassa lisää eläkejärjestelmän ja julkisen talouden tasapaino-ongelmia. Korkeat veroasteet ja odotettavissa oleva

eläkevakuutusmaksujen kasvu eivät houkuttele maahan korkean tulotason muuttajia. Tulevaisuudenkuva vaikuttaa myös niin päin, että työikäiset suomalaiset voivat "sanoutua irti" odotettavissa olevista rasitteista muuttamalla pois. Integraation lisäämä järjestelmäkilpailu siis vaikeuttaa vajeiden hoitoa kokonaisveroastetta nostamalla. Ilmeisesti myös vajeiden kasvattaminen ja siirto "vielä myöhemmin" tuleville sukupolville vaikeutuu, koska potentiaaliset rahoittajat pitävät riskejä entistä suurempina. Toisaalta ongelma on pääpiirteissään yhteinen OECD-maille, mistä syystä on toiveita myös eläkejärjestelmien hallitusta kehittämisestä yhteisin päätöksin.

8.6 Julkisten toimintojen uudelleenarviointi

Julkinen sektorin velkaantumisen katkaisu menojen supistuksin ja rakenteellisin muutoksinkin kestää ainakin 2000-luvun alkuun. Se onnistuisi nopeammin, jos tuotannon kasvu olisi ennakoitua nopeampi ja jos julkisen sektorin tuloja voitaisiin ainakin tilapäisesti lisätä. Tähän ongelmakenttään liittyvien toimenpiteiden mitoituksessa ja ajoituksessa on välttämätöntä ottaa huomioon vallitseva, erittäin vaikea suhdannetilanne sekä se tosiasia, että tehokas ja hyvin toimiva julkinen sektori on tulevaisuudessa yhä enemmän kansantalouden kilpailuvaltti.

Viime vuosikymmenien aikana on asteittain päädytty nykyiseen julkisen sektorin varsin laajaan puuttumiseen muun talouden toimintaan sekä normatiivisin säännöksin että verotuksen, palvelujen, tukien, tulonsiirtojen ja investointien muodossa. Näiden toimenpiteiden tehokkuus niille alun alkaen asetettujen tavoitteiden näkökulmasta on usein osoittautunut kyseenalaiseksi. Tämän takia tulevaisuudessa on tarpeen rajata julkisen sektorin toiminta-aluetta sekä osallistumisastetta. Selkeämpi tehtäväjako julkisen ja yksityisen toiminnan kesken on välttämätöntä.

Julkinen sektorin toiminnallisen tehokkuuden parantaminen koskee ennen kaikkea julkista palvelutuotantoa ja investointeja. Tässä yhteydessä keskeinen kysymys on, onko julkinen sektori edelleen itse pääasiallinen palvelujen tuottaja vai siirtääkö julkinen sektori painopistettään yhä enemmän palvelujen tuottamisesta niiden rahoittajaksi ja samalla niiden hankkijaksi joko itseltään tai yksityiseltä palvelutoiminnalta. Jälkimmäinen suuntaus painottunee tulevaisuudessa.

Suomessa korostuu kansainvälisen vertailun valossa julkinen palvelutoiminta, mikä on työllisyyden näkökulmasta suotavaa. Edellytyksenä tällaisen linjan jatkamiselle on julkisen toiminnan tehokkuuden ja kilpailukyvyyn paraneminen. Koska julkiset palvelut ovat hyvin tiiviisti paikkaan sidottuja, ei harvaan asutussa maassa ole helposti luotavissa vaihtoehtoisia yksityisiä palvelumarkkinoita. Yksityistettäessä siirryttäisiin tällöin helposti julkisesta palvelumonopolista yksityiseen palvelumonopoliin. Niissä toiminnoissa, missä kilpailullinen tilanne voidaan varmistaa, yksityistäminen voi toimia myös julkisten tuottajien tehokkuuden lisääjänä. Mikäli julkisen talouden toimintojen tehostumisessa ja joustavoittamisessa onnistutaan, julkinen palvelutuotanto on järkevää pitää laajana.

Julkisen talouden pitkän ajan perustehtävänä on turvata maahan kilpailukykyinen perusrakenne, jotta Suomi säilyisi houkuttelevana sijoituskohteena suomalaisille ja ulkomaalaisille yrityksille sekä hyvänä asuinpaikkana Suomen kansalaisille. Fyysisen perusrakenteen sekä koulutuksen ja perusterveydenhoidon taso olisi jatkossakin turvattava. Vastavuoroisesti saavutetun kulutustason ylläpitämiseen suuntautuvia tulonsiirtoja ja elinkeinotukea olisi supistettava.

Julkisen talouden toiminnassa 1990-luvulla on eräs keskeinen kysymys se, millaisia vaihtoehtoja on julkisen talouden rahoittamisessa hyvinvointimenoissa. Hyvinvointimenojen kansantuoteosuus on vuonna 1993 noin 40 prosenttia. Menokehitys riippuu lähinnä neljästä tekijästä:

1. Kuinka paljon on potentiaalisia julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen edunsaajia?
2. Mikä on edunsaannin peittävyys eli kuinka paljon on edunsaajia suhteessa potentiaaliin edunsaajiin?
3. Mikä on palvelujen ja tulonsiirtojen antama etuuskien taso edunsaajaa kohti?
4. Miten tehokkaasti palvelut tuotetaan?

Ensimmäinen kysymys ratkeaa väestön ikärakenteen mukaisesti. Toinen ja kolmas kysymys riippuvat poliittisista päätöksistä. Tällä hetkellä edunsaajien peittävyys on useimmissa palveluissa ja myös tulonsiirroissa likipitään 100-prosenttinen. Jotta menoja saataisiin supistetuksi, on näin ollen joko vähennettävä edunsaajien peittävyttä tai supistettava etuuskien tasoa edunsaajaa kohti. Tärkeä kysymys tässä on, millaisella peittävyden ja etuuskien tason yhdistelmällä turvataan parhaiten julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen rahoitus. Sitoutuvatko veronmaksajat helpommin julkisten menojen rahoittamiseen, jos he tietävät saavansa korvaukseksi julkisia palveluja ja tulonsiirtoja elämäntilanteen niin vaatiessa?

Neljäs kysymys liittyy paitsi yksityisen tai julkisen organisaation sopivuuteen tehokkaana tuottajana, myös julkisen sektorin sisäisiin toimintatapoihin. Tutkimuksissa on julkisten, samalla alalla toimivien palveluyksiköiden välillä havaittu huomattavia tehokkuuseroja. Peruskoulujen, lukioiden, terveyskeskusten tai vanhainkotien tehokkuus vaihtelee kunnittain ja saman kunnan sisällä (Kirjavainen - Loikkanen, 1992; Järviö - Luoma, 1993). Uusien toimintamallien omaksumisella tehokkuutta voidaan huomattavasti lisätä heikentämättä palvelujen laatua.

Lähivuosina julkisen talouden tasapainottamisessa joudutaan ratkaisuja tekemään myös työllisyyden ja palkkatason välillä. Pyritäänkö säilyttämään julkisen sektorin suhteellinen palkkataso samana esimerkiksi yksityiseen sektoriin nähden, jolloin julkisen sektorin työllisyys heikkenee, vai alennetaanko suhteellista ansiotasoa, jolloin voidaan saavuttaa parempi työllisyys? Jälkimmäinen vaihtoehto olisi tietenkin työllisyyden kannalta suotavampi, mutta pitemmällä aikavälillä työvoiman laatu ja motivaatiotaso ja siten palvelujen laatu heikkenevät.

Julkisen talouden menojen hillinnässä lähivuosien pääkysymykset ovat palkkatason alentaminen tai työvoiman vähentäminen, työttömyyskorvausten verovaroin katetun osuuden supistaminen, pankkituen minimointi, maataloustuen ja muun elinkeinotuen karsiminen, voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen valtionavun poistaminen ja eläkkeiden leikkaaminen. Edellä luetellut toimenpiteet ovat pääosin keskipitkän ajan tai lyhyen ajan tasapainotuskeinoja, mutta niillä on myös rakenteellisia vaikutuksia julkisen sektorin toimintaan.

Tärkeä julkisen sektorin toimintaan ja sen tulevaan rooliin vaikuttava kysymys on yhteiskunnan arvoperusta. Korostuuko kansalaisten arvostuksissa tarve lisätä kuluttajien valinnan vapautta, pyrkimys tehokkuuteen ja oman edun hakemiseen vai painottuvatko yhteisöllisyyteen ja solidaarisuuteen pyrkivät arvot? Vaikeiden olojen vallitessa jälkimmäiset arvot saattavat jossain määrin painottua, mutta pitemmällä aikavälillä julkinen talous toiminee oman edun hakemista painottavien kansalaisten arvojen mukaisesti.

Pääseekö Suomi kestävälle kasvu-uralle?



9.1 Kasvupolitiikka avotaloudessa250

9.2 Vaikea tie ulos umpikujasta251

Kolmoisvaje tuskin ratkeaa 1990-luvulla
Investointien tehokkuus ja liikkeellelähtö
Julkisen velan hallinnan riskit
Riskit työmarkkinoilla

9.3 Rahoitusjärjestelmän ongelmat258

Pankkituen määrä
Pankkikriisin vaikutukset investointien
rahoitukseen

9.4 Irlannin tie on Suomenkin tie?261

Irlannin tasapainottomuudet ja niiden korjaus
Irlannin opetukset Suomelle

Suomen 1990-luvun kasvupolitiikan päätavoitteena on inhimillisten voimavarojen nykyistä parempi hyödyntäminen, ennen kaikkea suurtyöttömyyden alentaminen. Pitkäaikaistyöttömyys johtaa paitsi inhimillisiin vaurioihin myös tuotantopotentiaalin pysyviin menetyksiin ja tuottavuuden vähäisempään kasvuun. Työssä harjaantumisen avulla saavutettava osaaminen heikenee.

9.1 Kasvupolitiikka avotaloudessa

Suomen talouden toimintaympäristöön vaikuttavat etenkin teknologian nopea kehitys sekä kansainvälisen työnjaon ja kilpailutilanteen muuttuminen. Suurimpien muospaineiden kohteena ovat työvaltaiset, vähemmän ammattitaitoa vaativat teollisuusalat ja palvelut, joihin kohdistuu uusia kilpailuhaasteita esimerkiksi Pietarin alueelta ja Baltian maista.

Avautumisen synnyttämä kilpailu ja mahdollisen EY-jäsenyyden mukanaan tuomat säännökset vaikuttavat ratkaisevasti kasvupolitiikan toteuttamismahdollisuuksiin. Pääomaliikkeiden vapauttaminen on ollut ehkä merkittävin muutos talous- ja myös kasvupolitiikan toteuttamiselle viime vuosina. Toinen keskeinen talous- ja kasvupolitiikkaa määrittävä tekijä on pyrkimys siirtyä yhteiseen valuuttaan EY:n piirissä. Siirtymäkaudella tämä edellyttäne sitoutumista kiinteään valuuttakurssin politiikkaan. Vapaat pääomaliikkeet ja kiinteä valuuttakurssi merkitsevät, että korkotaso Suomessa määräytyy Euroopan korkotason ja Suomen valuuttakurssiin kohdistuvien odotusten pohjalta. Kotimaisten yksikkökustannusten nousun tulee pitkällä aikavälillä olla korkeintaan kilpailijamaiden tasolla. Jos kustannukset kohoavat Suomessa kilpailijamaita nopeammin, myös pitkän ajan nimellinen ja reaalin korko ovat muita maita korkeammat. Tämä nostaa investointikustannuksia ja heikentää kasvuedellytyksiä Suomessa.

Keskeinen kysymys Suomen kasvupolitiikassa onkin reaalikoron ja tuotannon kasvun välinen suhde. Pitkällä aikavälillä reaalikorko ja kasvuaste ovat yleensä likipitään yhtäsuuret. Epätietoisuus suhtautumisesta talouspolitiikan peruskysymyksiin, ennen kaikkea inflaatioon ja valuuttakurssipolitiikkaan, hallituksen ja eri etupiirien välinen jännitys, pankkikriisi ja suuret vaikeudet saada julkinen sektori tasapainoon hidastavat pitkän ajan korkotason alenemista kilpailijamaiden tasolle. Markan kellutuksesta, joka kieli epäluottamuksesta koko talouden hoitoon, joudutaan maksamaan lisäkustannus kilpailijoihin verrattuna. Tämän takia pitkän ajan kasvun ja kasvupo-

litiikan näkökulmasta on tärkeää se, miten lyhyen ja keskipitkän ajan talouspoliittisilla ratkaisuilla onnistutaan luomaan vakautta ja uskottavuutta talouden tasapainon palautumiseen.

Mitkä ovat kasvupolitiikan keinot edellä kuvatun kaltaisessa toimintaympäristössä talouden vakauden ja uskottavuuden paranemisen lisäksi? Tekninen kehitys, jota kuvastaa kokonaistuottavuuden muutos, sekä talouden säästämisaste ovat keskeiset kasvutekijät. Tärkeimmiksi kasvupolitiikan keinoiksi muodostuvatkin ne toimet, joilla lisätään talouden joustavuutta ja parannetaan teknisen kehityksen hyväksikäytön edellytyksiä, sekä kannustimet, joilla tuetaan säästämistä.

Seuraavat tekijät edesauttavat pääsemistä kestäväen kasvun uralle:

1. Työmarkkinoilla toimitaan siten, että hinta- ja kustannustaso kohoaa korkeintaan kilpailijamaiden tahdissa ja että työmarkkinajoustavuus paranee.
2. Julkisen sektorin menoja kohdennetaan koulutukseen, tutkimukseen, perusterveydenhoitoon ja muihin vastaaviin menoihin, jotka lisäävät inhimillistä pääomaa.
3. Verotuksessa, tulonsiirroissa ja palveluissa kehitetään kannustimia, jotka edesauttavat säästämistä, riskinottoa ja yrittämistä sekä työnteon palkitsemista.
4. Kansantalouden fyysinen perusrakenne pidetään jatkuvasti kilpailukykyisenä.

Kun Suomi viime vuosikymmeninä kiri umpeen kehittyneempien maiden tuottavuusetumatkaa, oli tuotannon kasvu OECD-maiden keskitasoa korkeampi. Onko Suomen taloudella jatkossa edellytyksiä muita maita nopeamman tuotannon kasvuun vai määräytyykö kasvu entistä enemmän kansainvälisten markkinoiden kasvun mukaan? Jotta maa voisi pitkällä aikavälillä kasvaa nopeammin kuin kilpailijamaat törmäämättä ulkomaisen velkaantumisen asettamiin rajoitteisiin, tulisi maan viedä hyödykkeitä, joiden kysyntä kasvaa nopeammin kuin kansainvälinen kysyntä keskimäärin. Toisaalta maan tulisi tuoda hyödykkeitä, joiden kysyntä kasvaa keskimääräistä hitaammin. Maassa tulisi jatkuvasti syntyä merkittäviä, uusia tuoteinnovaatioita, joista pystytään luomaan markkinoitavia hyödykkeitä. Tällainen tuotannon ja ulkomaankaupan rakenne turvaavat sen, ettei nopea kasvu johda vaihtotaseen alijäämäisyyteen (Krugman, 1989). Suomen ulkomaankaupan rakenne ei tähän saakka ole täyttänyt näitä nopean kasvun edellytyksiä kovin hyvin. Tämän takia kansainvälisen talouden kasvu määrittää myös Suomen kasvuasteen.

9.2 Vaikea tie ulos umpikujasta

Suomen talouden pitkän ajan kasvua varjostavat ennen kokemattoman suuret tasapainottomuudet: vientipotentiaaliin verrattuna erittäin suuri ulko-

mainen velka, julkisen sektorin syvä alijäämä ja voimakas velan kasvu sekä suurtyöttömyys. Palautuminen tasapainoisen kasvun uralle on siten jatkuvaa "taistelua" alijäämien kanssa. On kysyttävä, millaiseen tasapainoon on ylipäättänsä mahdollista päästä vuoteen 2005 mennessä. Saadaanko tarkastelujaksolla kolmoisvaje hoidetuksi?

Hyvää tasapainotilaa voitaisiin luonnehtia seuraavasti: vuonna 2005 elintaso on nykyistä selvästi korkeampi, työttömyysaste 5 prosentin tienoilla, vaihtotase ja julkinen talous ovat tasapainossa alhaisella velkaantumisasteella ja eläkevelan hallinta on näköpiirissä.

Vuosina 1990 - 1993 on jääty jälkeen potentiaalisen tuotannon tasosta noin viidennes. Tämän kuilun umpeenkurominen ja uuden työmarkkinoille tulevan tarjonnan työllistäminen edellyttäisi vuosina 1994 - 2005 noin 5 - 6 prosentin vuotuista kansantuotteen kasvua. Vientimarkkinoiden ja viennin kasvun tulisi olla 7 - 8 prosenttia vuodessa. On hyvin epätodennäköistä, että tällaiseen vientimarkkinoiden kasvuun päästäisiin. Tämän takia kolmoisvajeesta työttömyyden alentaminen voi olla vaikeimmin toteutettavissa.

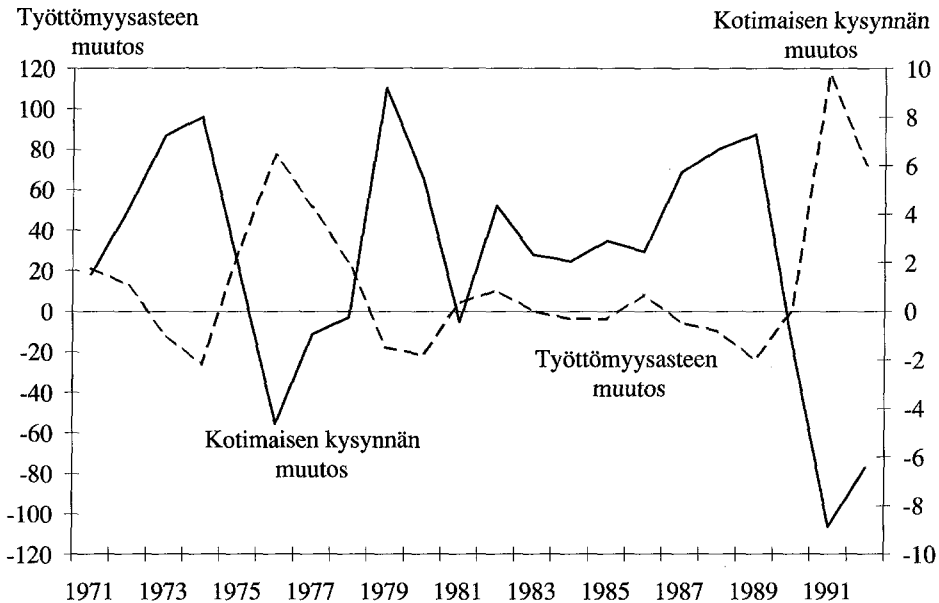
Kun haetaan tietä tasapainoisen kasvun uralle nykyisestä tasapainotomuustilanteesta, on vastattava kysymykseen, mitkä ensisijaiset tekijät tulisi saada kuntoon. Positiivisena tekijänä sopeutumisessa ulkoisen toimintaympäristön muutoksiin on ennätyksellisen hyvä avoimen sektorin hintakilpailukyky. Ongelman muodostaa se, mitä hintakilpailukyvyllä lähivuosina tapahtuu. Leviääkö se historiallisen kokemuksen mukaisesti inflaatioksi koko talouteen vai rakennetaanko sen avulla pysyvämmiin Suomen vientikapasiteettia? Minkä verran lisäkapasiteetista on uusiin tuoteinnovaatioihin perustuvaa tuotantotoimintaa?

Kolmoisvaje tuskin ratkeaa 1990-luvulla

Suomen talouden kolmoisvajeelle, työttömyydelle sekä vaihtotaseen ja julkisen talouden alijäämälle on haettava siedettävää ratkaisua koko 1990-luvun ajan. Työttömyyden kestävä alentaminen on kolmoisvajeista vaikeimmin hoidettavissa (ks. luku 7.4). Velkarajoitteiden hellittäminen antaa mahdollisuuksia kotimaisen aktiviteetin elpymiselle. Kansainvälisen talouden koheneminen, julkisen talouden velkaantumisen katkaisu sekä palkkakäyttätymisen muutos ja muut työmarkkinoiden joustavuutta parantavat tekijät auttaisivat tilanteen ratkaisua. Kotimaisen palvelusektorin, mukaan luettuna julkinen talous, sopeutuminen integraatioon 1990-luvulla on työllisyyden kannalta erittäin kivulias prosessi.

Palautumisessa kestäväälle kasvu-uralle Suomen nykyisestä kriisistä on keskeistä avoimen sektorin kapasiteetin laajeneminen. Vain näin saadaan velkaantumisongelmat pysyvämmiin hallintaan ja liikkumavaraa suljetun sektorin elpymiselle. Työttömyysasteen aleneminen riippuu ratkaisevasti kotimaisen kysynnän kohenemisestä (Kuvio 9.1). Investointien kasvu vaatii kannattavuuden säilymistä usean vuoden ajan hyvänä eli kansantalouden tulonjaon pysymistä voitoille edullisena. Vientielinkeinojen osalta edellytykset voittojen kasvuun ovat erinomaiset. Suljetussa sektorissa matalana säilyvä kotimainen kysyntä sekä sektorin suuret valuuttamääräiset velat pitävät

kannattavuuden heikkona. Toisaalta suljetulla sektorilla ei ole 1990-luvulla suuria investointitarpeita. Markan arvon vahvistuminen helpottaisi kotimarkkinatoimialojen ahdinkoa tukemalla kotimaista kysyntää ja keventämällä ulkomaisten velkojen rasisusta.



Kuvio 9.1. Työttömyysasteen ja kotimaisen kysynnän muutos vuosina 1971 - 1992, %.

Investointien ja kulutusksynnän elpyminen edellyttää pitkän ajan koron alenemista. Vaikka Suomen korkotaso onkin tullut alas kansainvälisen koron laskun myötä, pitkät reaalkorot olivat Suomessa vuoden 1993 toukokuussa vielä 3 prosenttiyksikköä korkeammat kuin Saksan pitkän ajan reaalkorot. Keskeisenä lähtökohtana korkotason pysyvälle alenemiselle on edellä esitetty talouspolitiikan uskottavuuden paraneminen pitkäjännitteisen ja johdonmukaisen politiikan avulla. Tällöin inflaatio-odotukset ja inflaatio pysyvät korkeintaan kilpailijamaiden tasolla. Sitoutuminen matalan inflaation politiikkaan edellyttää työmarkkinatoiminnassa muutoksia. Kolmantena ehtona on julkisen sektorin alijäämien supistuminen asteittain. Näiden edellytysten myötä Suomen markan arvo voisi edelleen nousta ja vakiintua tasolle, joka olisi mahdollisten EY-ratkaisujen yhteydessä tehtävässä kiinnityksessä nykyistä tasoa uskottavampi.

Kestävän kasvun uralle pääsemistä vaikeuttavat monet tavoiteristiriidat. Vähäisin niistä ei ole julkisen talouden tasapainotus. Lyhyellä aikavälillä julkisten säästöjen lisääminen vähentää kysyntää ja heikentää työllisyyttä. Julkisen sektorin alijäämien supistuessa pitkän ajan korkotaso kuitenkin alenee, mikä edesauttaa investointien elpymistä vientielinkeinoissa ja tukee siten kokonaiskysynnän kohentumista. Julkisen säästämisen kasvu voisi

vahvistaa kuluttajien luottamusta tulevaisuuteen ja alentaa yksityistä säästämistä, mikä puolestaan mahdollistaa kulutuskysynnän paranemisen.

Työttömyyden aleneminen riippuu tuotannon kasvusta, jossa avainasemassa on kotimaisen kysynnän elpyminen. Sille antaa tilaa vaihtotaseen ylijäämäisyys. Suurin kotimaiseen kysyntään vaikuttava erä, kotitalouksien kulutuksen kasvu, jäänee todennäköisesti 1990-luvun puoliväliin saakka heikoksi, koska suljetun sektorin tulonjako palkkojen ja voittojen kesken ei voine kääntyä palkkojen eduksi hyvin nopeasti. Velkojen hoitokustannukset hitaan inflaation tilanteessa supistavat palkanmaksuun käytettävissä olevaa jakovaraa.

Kulutuskysynnän kasvua voi hillitä myös kotitalouksien säästämisasteen pysyminen korkealla. Kotitaloudet pyrkivät alentamaan velkaantumisasettaan sekä korkomenojen välttämiseksi että varautuakseen odottamattomiin tulomuutoksiin paremmin kuin 1980-luvun lopun ylikuumentuneessa tilanteessa. Myös epävarmuus eläketurvan säilymisestä voi nostaa sekä eläkkeellä olevien että ennen kaikkea keski-ikäisten suurten ikäluokkien säästämisastetta. Palkansääjien työeläkemaksun kohottaminen voisi hillitä tätä säästämistarvetta, jos henkilökohtaisen maksuosuuden koetaan vahvistavan eläkkeiden rahoitus pohjaa enemmän kuin vastaavan suuruinen työnantajan eläkemaksu.

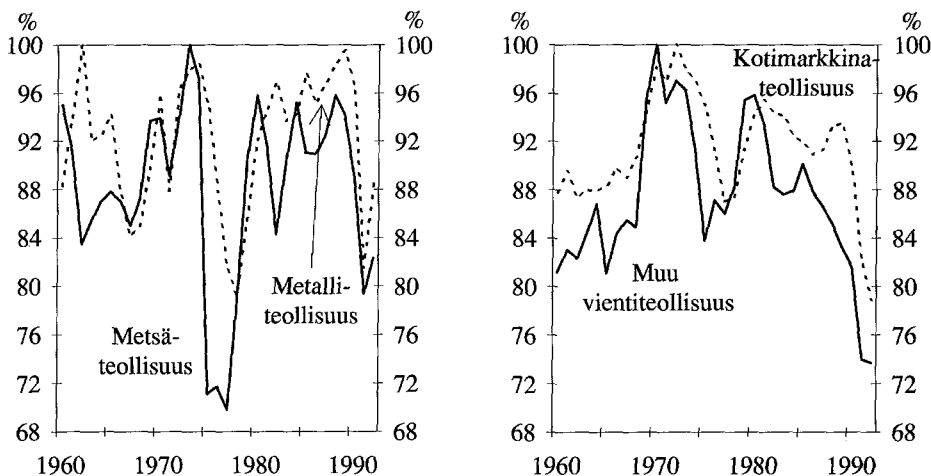
Luvussa 3 esitettiin kaksi kansainvälisen talouden kehitysvaihtoehtoa: tasapainoinen kasvu, jossa tuotanto kohoaa pitkällä aikavälillä 3 prosenttia vuodessa, sekä kriisivaihtoehto, jossa protektionismi, Euroopan integraatio-ongelmat, Itä-Euroopan vaikeudet sekä ympäristöongelmat yhdessä tai erikseen pitävät kasvun pitkällä aikavälillä $1\frac{1}{2}$ prosentin tienoilla. Näitä kahta vaihtoehtoa vasten tarkastellaan seuraavassa neljää keskeistä kasvu-uralle nousun edellytystä:

1. Miten investoinnit kehittyvät lähivuosina?
2. Miten julkinen velka saadaan hallintaan?
3. Muuttuuko työmarkkinakäyttäytyminen tukemaan matalan inflaation ja korkotason tavoitetta sekä viennin kehittämiseen perustuvaa kasvustrategiaa?
4. Miten rahoitusjärjestelmän kriisi vaikuttaa muuhun talouteen ja miten sen toimivuus saadaan palautetuksi?

Investointien tehokkuus ja liikkeellelähtö

Vientiteollisuuden investointien kasvu oli Suomessa viime vuosikymmenellä korkeintaan keskinkertainen, osittain vilkkaan ulkomaille sijoittamisen takia. Investoinnit ovat reaalisesti vuonna 1993 yhtäsuuret kuin 1980. Kaupan, rahoitustoiminnan ja liike-elämää palvelevien elinkeinojen investoinnit sitä vastoin kohosivat 1980-luvulla reaalisesti yli $2\frac{1}{2}$ -kertaiseksi. Tämän jälkeen kaikkien investointien alamäki on ollut jyrkkä. Vuonna 1993 koko investointitoiminta on erittäin syvässä lamassa. Vuodesta 1990 investointien määrä on pudonnut 40 prosenttia.

Investointien elpyminen riippuu ensiksikin tuotanto-odotuksista. Erinomainen hintakilpailukyky antaa mahdollisuudet markkinaosuuksien laajentamiseen viennissä sekä tuonnin syrjäyttämiseen kotimarkkinoilla. Ongelmana ovat suljetun sektorin elinkeinojen heikot kysyntäodotukset, koska myös useat avoimen sektorin alat ovat suuresti riippuvaisia kotimaisesta kysynnästä. Toisena keskeisenä investointiedellytyksenä on yritysten voittojen kasvu. Vientisektorin voitot kasvavat lähivuosina ehkä voimakkaastikin, mutta suljetun sektorin voitot pysyvät matalina. Kolmantena tekijänä on kapasiteetin käyttöaste, joka käyttöasteen laskentamallin perusteella arvioiden on alempi kuin koskaan vuoden 1960 jälkeen, paitsi kotimarkkinateollisuudessa myös osassa vientiteollisuutta (Kuvio 9.2). Metsäteollisuuden ja metalliteollisuuden kapasiteetin alhainen käyttöaste on kuitenkin kohonut vuoden 1991 pohjalta. Neljäntenä investointeihin vaikuttavana tekijänä ovat ulkoisen rahoituksen kustannukset, erityisesti pitkän ajan korkotaso. Sen saaminen kohtuulliseksi edellyttää talouden tasapainottumista ja matalaa inflaatiota sekä pitkäjännitteistä, uskottavaa talouspolitiikkaa. Viidentenä tekijänä on rahoitussektorin toimivuus (luku 9.3).



Kuvio 9.2. Kapasiteetin käyttöaste vienti- ja kotimarkkinatoimialoilla vuosina 1960 - 1992

Kotimarkkinateollisuuden sekä yksityisten palvelujen suuret investoinnit 1980-luvun jälkipuoliskolla, erittäin matala kapasiteetin käyttöaste, korkea velkaantuneisuus ja ulkomaisten luottojen rasitukset sekä huonot kysyntänäkymät ja kannattavuuden kehitys viittaavat siihen, että investointien taso näillä toimialoilla on pitkään alhainen. Myös asuntoinvestoinnit supistunevat vielä vuonna 1994.

Jos Euroopan taloudet elpyvät nykyisestä taantumasta suhteellisen nopeasti, kuten tasapainovaihtoehdossa oletetaan, ja jos vientiteollisuuden hintakilpailukyky säilyy hyvänä, kapasiteetti saadaan vuoden 1994 aikana metsä- ja metalliteollisuudessa likipitään täyteen käyttöön. Jos edelleen reaalin

Suljetun sektorin hintapaineiden purkautumisen estäminen vaatisi palkkarakenteiden muutosta. Tämä toteutuisi helpommin, jos lähivuosien palkkalinja olisi sidottu eri toimialojen jakovaraan. Tällöin ansiokehitystakuita ja muita palkkojen välisiä sidonnaisuuksia työmarkkinoilla ei tulisi sallia. Se, toteutuuko palkkasuhteiden muutos työmarkkinoilla kriisien kautta vai tasapainoisemmin, vaikuttaa kilpailukyvyn turvaavan inflaatiotavoitteen saavuttamiseen. Riskinä on työmarkkinarauhan menetys tällaisten palkkarakennemuutosten yhteydessä.

Palkkaerojen ja työttömyyden välinen yhteys on hyvin keskeinen. Vaikka palkkaerojen laajeneminen saattaa alentaa työttömyyttä, se ei ole pitkällä tähtäimellä kestävä ratkaisu. Tällainen linja voi johtaa työtehtäviin sitoutumisen ja työmotivaation heikkenemiseen sekä vähäiseen tuottavuuden kasvuun matalapalkka-aloilla. Seurauksena on suuren, työssä käyvän heikon toimeentulon omaavan ryhmän syntyminen. Tämäntapainen tilanne on syntynyt Yhdysvalloissa ja siitä pyritään pääsemään 1990-luvulla eroon.

Useissa Euroopan maissa palkkaerot ovat Yhdysvaltoihin verrattuna vähäisemmät tiukkojen minimipalkka- ja muiden säännösten vuoksi. Tämän on katsottu osaltaan nostaneen erityisesti nuorten työllistymiskynnystä, johtaneen työttömyyden kasvuun sekä julkisten menojen lisääntymiseen. Suomi kuuluu tähän maaryhmään.

Eräänä ulospääsytienä umpikujatilanteesta on nähty tietointensiiviseen tuotantoon ja osaamiseen panostaminen, mikä edellyttää koulutuksen ja työssä tapahtuvan harjaantumisen lisäämistä. Tämä linja vaatii hyvin pitkäjännitteistä toimintaa ja on varsin hidasvaikutteinen. Vaikka tekninen kehitys vähentäisi työpanoksen tarvetta, tämänkaltainen tuotannon rakenne antaisi paremmat mahdollisuudet uusien ajankäyttöön ja tulonjakoon liittyvien ratkaisujen hakemiseen työttömyyden alentamiseksi.

Työmarkkinoiden jähmettymisen esto vaatisi, ettei pitkäaikaistyöttömyys vakiinnu korkealle tasolle eikä turvauduta pelkästään varhaiseläkeratkaisuihin työmarkkinoiden sopeutumisessa. Jos taas inflaation annetaan toimia "työmarkkinasovittelijana", matalan inflaation ja vahvistuvan markkan linja ei toteudu. Julkisen velan kasvun pysäyttäminen ei anna mahdollisuuksia käyttää verohelpotuksia tulopolitiikan tukena. Sen sijaan on paineita alentaa valtion osuutta työttömyysturvan rahoituksessa, mikä voi synnyttää ristiriitoja. Työmarkkinoiden eriytyvä palkkakehitys heijastuu myös työsuhteisiin ja työoloihin, joten työmarkkinoilla on runsaasti epävakaisuutta lisääviä tekijöitä. Yksituumaisuuden löytäminen eri työmarkkinaosapuolien kesken voi olla hyvin vaikeaa.

9.3 Rahoitusjärjestelmän ongelmat

Suomen rahoitusjärjestelmän ongelmat muodostavat suuren riskin kansantalouden palautumiselle kasvu-uralle. Rahoitusmarkkinoiden liberalisointi toteutettiin tilanteessa, jolloin talouden velkaantumishalukkuus oli suuri. Pankit lainan antajina sekä yritykset, kotitaloudet ja kunnat lainan saajina ottivat suuria riskejä, mikä osaltaan johti kansantalouden nykyisiin tasapai-

nottomuuksiin. Voimakasta kotimaisen kysynnän supistumista on seurannut varallisuuden arvon lasku, asiakkaiden konkurssit ja maksukyvyttömyys. Pankkien luottotappiot ovat kasvaneet niin suuriksi, ettei pankkijärjestelmä ole pystynyt itse hoitamaan tilannetta. Pankkijärjestelmän vakauden turvaamiseksi valtio on ollut pakotettu antamaan tukea oman pääoman ehdoin pääomasijoituksina sekä valtion vakuusrahaston kautta säästöpankkiryhmälle suoraa tukea. Silti rahoitusjärjestelmä ei ole kyennyt tyydyttävästi selviytymään tärkeimmästä tehtävästään, lyhytaikaisten talletus- ja muiden varojen muuttamisesta pitempiäaikaisiksi luotoiksi, eli asiakkaiden menojen jaksottamisessa luotonannon avulla. Rahoitusjärjestelmän toimivuuden palauttaminen onkin Suomen kansantalouden kasvun tärkeä edellytys.

Pankkituen määrä

Julkisen valta on sitoutunut vuoden 1992 loppuun mennessä pankkien tukemiseen noin 38 miljardilla markalla. Tämä on noin 8 prosenttia bruttokansantuotteesta. Sitoutuneista varoista neljännes (9,5 mrd) on Suomen Pankin luottoja sen omistamille holding-yhtiöille, joihin SKOPin omaisuutta on siirretty. Summa sisältää myös Suomen Pankin kirjaaman noin 4,3 miljardin tappion ja laskennallisen korkomenetyksen, joka on noin miljardi markkaa.

Valtion varoja pankkitukeen oli sitoutunut 31.12.1992 mennessä 23 mrd markkaa. Tästä noin 8 miljardia on yleistä pääomatukea. Siitä tehtiin keväällä 1992 tarjous kaikille pankeille, ja eräitä pieniä pankkeja lukuun ottamatta kaikki pankit käyttivät tätä mahdollisuutta hyväkseen. Sijoitusten jakoperuste oli pankin koko. Loput lähes 15 miljardia markkaa on valtion vakuusrahaston myöntämää tukea SKOPille (3 miljardia) ja Suomen Säästöpankille (lähes 12 miljardia). Tämä tuki on tarveharkintaista ja siihen on liitetty selvästi tiukempia ehtoja kuin yleiseen pääomasijoitukseen.

Tuen avulla pankkien vakavaraisuus on kyetty pitämään lain ja kansainvälisen normiston edellyttämällä tasolla, eli yli 8 prosentissa kunkin pankin riskipainotetuista saamisista ja taseen ulkopuolisista sitoumuksista.

Pankkien kannattavuusongelmat kiteytyvät luottoihin, joita asiakkaat eivät pysty hoitamaan, ja takaussitoumusten laukeamiseen. Järjestämättömiä saamisista oli vuoden 1993 alussa 53 miljardia markkaa eli lähes 12 prosenttia pankkikonsernien luotoista yleisölle. Tähän lukuun eivät sisälly järjestämättömistä luotoista syntyneet ja jo kirjatut luottotappiot, joita oli 22 miljardia markkaa.

Järjestämättömien saamisten määrä saattaa edelleen nousta. Tuntuva osa järjestämättömistä saamisista muuttuu ennen pitkää luottotappioiksi. Pankkien taseisiin sisältyy siten vielä merkittäviä luottotappioriskejä. Niiden kokonaismäärää tai realisoitumisen ajankohtaa on kuitenkin vaikea määrittellä. Ne riippuvat keskeisesti yleisestä talouskehityksestä ja varsinkin korkotasosta.

Julkisen vallan lisätuen tarve riippuu pankkien tuloskehityksestä, joka on edellä todetulla tavalla epävarma. Vuonna 1993 tarvittaneen kuitenkin vähintään 10 miljardia markkaa pankkien oman pääoman pitämiseen

riittävänä. Myös vuonna 1994 valtion on varauduttava ainakin saman suuruiseen tuen tarpeeseen. Tämän jälkeenkin on huomattavia tukitarpeita. Jos valtio päättää ryhtyä laajassa mitassa takaamaan pankkien varainhankintaa tai luottoja yleisölle, valtion kokonaissitoumukset saattavat nousta paljon suuremmiksikin.

Valtion pankkitukeen sitoutuvat varat eivät kokonaisuudessaan koidu sen tappioksi. Ajan mittaan sijoituksista aletaan saada tulovirtaa ja osa pääomasta tulee jossakin vaiheessa takaisin. Tilanteen koko ajan muuttuessa on mahdotonta arvioida, milloin varoja aletaan saada takaisin tai millaiseksi lopullinen tappio julkiselle vallalle muodostuu.

Pankkikriisin vaikutukset investointien rahoitukseen

Pankkikriisi heikentää investointien rahoitusmahdollisuuksia. Yritysten ja kotitalouksien velkakanta ylittää vieläkin halutun velkaantumistason, jolloin ne tulo-rahoituksen parantuessa maksavat vanhoja velkojaan takaisin ja parantavat rahoitusrakennettaan.

Pankkien omien pääomien supistuminen luottotappioiden seurauksena vähentää luotonantomahdollisuuksia olennaisesti. Pankit voivat saada valtiolta osakepääomaan verrattavaa rahoitusta ja ne voivat palvelumaksuja nostamalla ja korkomarginaalia kasvattamalla sekä toimintoja saneeraamalla parantaa kannattavuuttaan ja luotonantokykyään. Pankkikilpailu rajoittaa kuitenkin marginaalien laajentamista. Pankkitoiminnan saneeraus ja liikakasiteetin purkaminen vie useita vuosia. Pankkien luotonantomahdollisuuksien kannalta parasta pankkitukea on pankkien omien pääomien lisääminen, jolloin nykysäännösten mukaisesti pankkien luotonantokyky kohoaisi yli kymmenkertaisesti pääomasijoitukseen verrattuna.

Joillakin lainarahoitusta tarvitsevilla yrityksillä voi olla vaikeuksia saada käyttöpääomaa, vaikka niillä olisi hyvä tilauskanta, koska vakuudet ovat vakuusarvojen alenemisen myötä kuluneet loppuun. Investointien elpyminen vauhdittuu vasta, kun olemassa oleva kilpailukykyinen kapasiteetti saadaan täyskäyttöön. Monet kotimarkkina-alojen yritykset eivät pysty saamaan lähivuosina kapasiteettiaan täyskäyttöön eivätkä useinkaan pysty hoitamaan juoksevaa toimintaansa ilman lisärahoitusta.

Pankkikriisillä on suuri välillinen vaikutus kilpailutilanteeseen ennen kaikkea kotimarkkinaelinkeinoissa. Jos konkurssipesä jatkaa yrittämistä pankkituella velkataakasta puhdistettuna, heikentää tämä terveiden yritysten kilpailuedellytyksiä. Toistaiseksi ei ole saatavissa tietoja siitä, missä laajuudessa eri toimialoilla tällaista epätervettä tuen avulla synnytettyä kilpailua esiintyy. Hotellialalla, kiinteistömarkkinoilla ja rakennus-alalla on tapauksia, joissa konkurssipesät ovat voineet kevennetyin kustannusrasituksin jatkaa alkuperäistä toimintaa.

Eri pankit saavat erisuuruisia määriä pankkitukea. Koko pankkituesta on 90 prosenttia annettu SKOPille ja säästöpankeille. Tämä vääristää merkittävästi pankkien kilpailuedellytyksiä. On ollut havaittavissa, että eniten pankkitukea saavat pankit maksavat ottolainauksestaan muita suurempia korkoja. Kilpailuvääritysten välttämiseksi tukeen tulee liittyä tiukat ja

tiukasti valvotut ehdot. Ehdolla on tärkeää luoda riittävät kannustimet luottotappioiden minimoimiseen.

Pankkituen päätavoitteena on ollut ajankohtaisen kriisin torjunta ja pelko pääomien pakenemisesta. Pankkituen avulla verovaroja on mahdollisuus siirtää riskittömien talletuskorkojen maksamiseen. Mikäli riskipitoisten investointien rahoitus jää tämän takia alhaiselle tasolle, on seurauksena tuotantopotentiaalin hidas kasvu. Pankkituen käytöllä saatetaan siten vaikeuttaa pitkän ajan kasvumahdollisuuksia.

9.4 Irlannin tie on Suomenkin tie?

Suomen talouden tasapainottomuudet ovat suuret eikä niiden korjaustoimissa ole pystytty toistaiseksi luomaan pitkäjännitteistä, johdonmukaista ja uskottavaa linjausta. Siksi on esitettävä kysymys, pääseekö Suomen talous 1990-luvulla ollenkaan kaikkien kolmen tasapainottomuuden näkökulmasta tyydyttävään yhtäaikaiseen ratkaisuun. Mittavien tasapainottomuuksien tilanteessa talouden normaalit tasapainottamismekanismit ja niitä tukevat toimenpiteet saattavat olla riittämättömät.

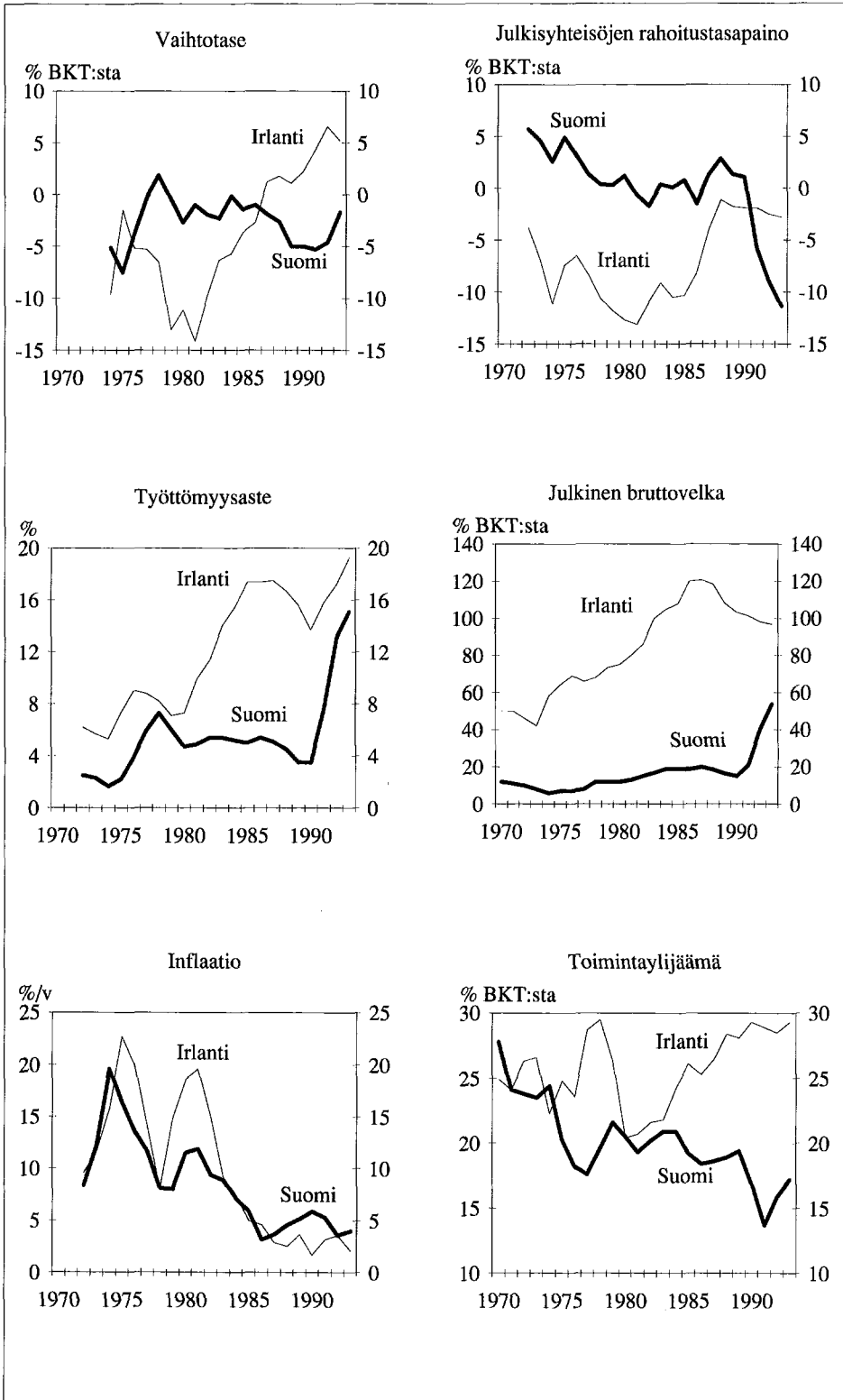
Irlannin tasapainottomuudet ja niiden korjaus

Irlannin talouden kehityksessä on lukuisia yhtäläisyyksiä Suomen syöksykierteeseen (Kuvio 9.3). Irlanti ajautui 1970-luvulla erittäin suuriin tasapainottomuuksiin. Vaihtotaseen alijäämä syveni voimakkaasti. Esimerkiksi vuonna 1981 alijäämä oli 15 prosenttia kansantuotteesta. Inflaatio oli jopa Suomenkin inflaatiota korkeampi ja hyvin vaihteleva. Työttömyysaste kipusi viime vuosikymmenen alussa jo entisestäänkin korkealta tasolta kymmenellä prosenttiyksiköllä $17\frac{1}{2}$ prosenttiin ja on pysytellyt siitä lähtien 14 ja 18 prosentin välillä. Investointien osuus kansantuotteesta romahti 30 prosentista 16 prosenttiin. Vienti ja bruttokansantuote ovat kuitenkin kasvaneet selvästi nopeammin kuin Suomessa.

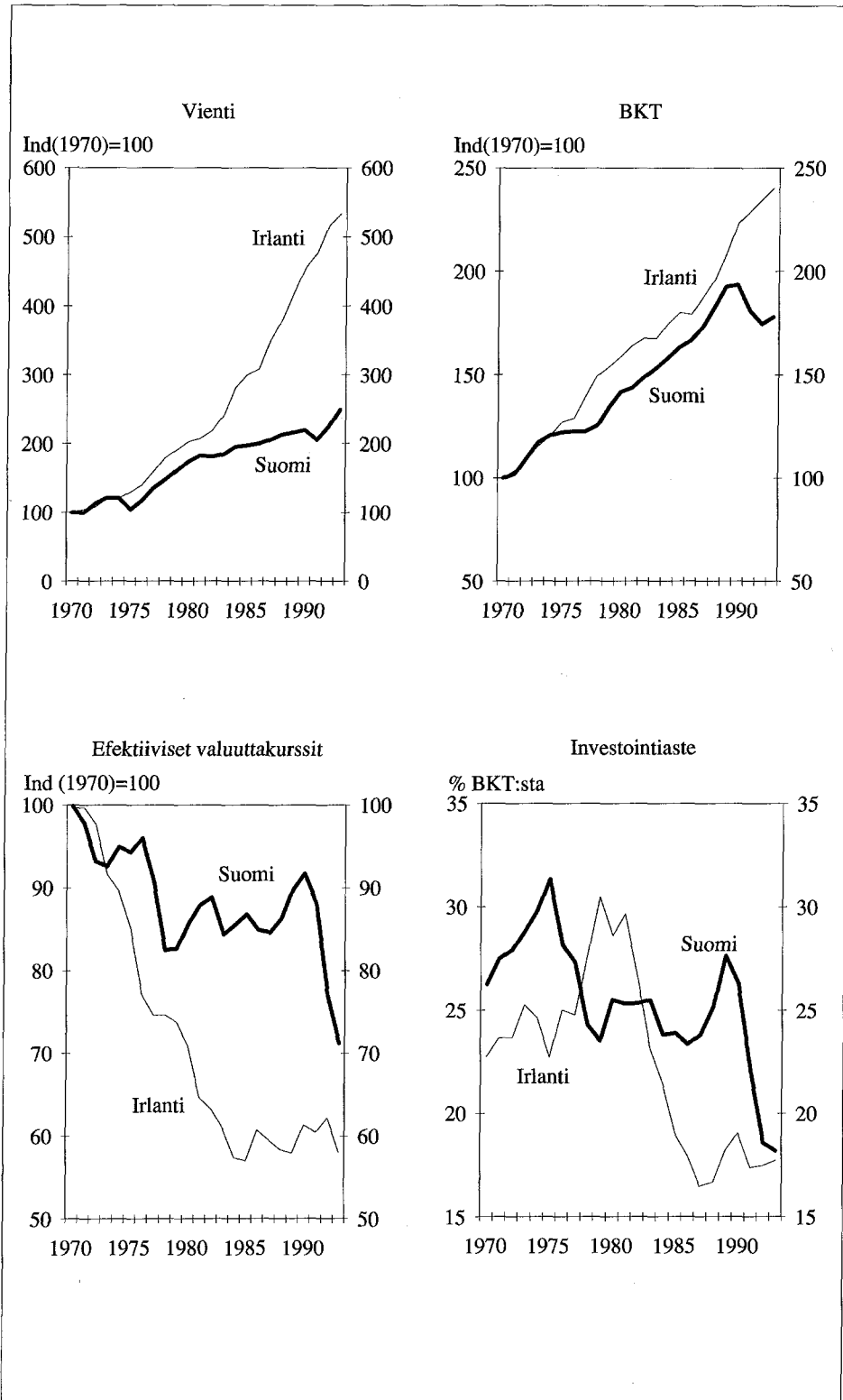
Julkisen talouden alijäämän osuus kansantuotteesta oli Irlannissa 1970-luvun puolivälistä seuraavat kymmenen vuotta keskimäärin 11 prosenttia. Vastaavana aikana julkisen sektorin bruttovelka suhteessa kansantuotteeseen kohosi 120 prosenttiin. Efektiivinen nimellinen valuuttakurssi aleni Portugalin, Italian, Uuden Seelannin ja Espanjan jälkeen eniten OECD-maista.

Sekä ulkomaisen että julkisen velkaantumisen kasvu katkaistiin Irlannissa 1980-luvulla. Irlannin punta liitettiin EMS:in ja sitä kautta Saksan markkaan. Finanssipolitiikka ja rahapolitiikka pidettiin kireänä.

Näiden toimenpiteiden seurauksena inflaatio on alittanut viime vuosina EY-maiden keskimääräisen tason. Vaihtotase, jonka alijäämä vuonna 1981 oli 15 prosenttia kansantuotteesta, muuttui viime vuosikymmenen aikana ylijäämäiseksi. Investointiaste säilyi matalana, vaikka tuotannon lisäys oli nopea ja voittokehitystä kuvaava yritysten toimintaylijäämä kohosi voimakkaasti. Alhainen kapasiteetin käyttöaste ja suuret velanhoitokustannukset



Kuutio 9.3. Suomi ja Irlanti



Kuvio 9.3. Suomi ja Irlanti

ovat todennäköisesti pitäneet investoinnit vähäisinä. Työttömyysaste ja julkisen sektorin bruttovelka ovat pysytelleet korkeina.

Irlannin talouden tasapainottamistoimet ovat olleet varsin voimakkaita. Merkille pantavaa on myös, että työttömyysaste lähti nousuun Irlannissa vasta 5 vuotta julkisen sektorin rahoitustasapainon romahtamisen jälkeen. Suomessa julkisen talouden alijäämän kasvu ja työttömyyden lisäys alkoivat samaan aikaan, vuonna 1991. Tämä kuvastaa Suomen talouden tasapainottomuuksien selvempää kytchentää kansantalouden ulkoisen toimintaympäristön huonontumiseen.

Lyhyellä tähtäyksellä julkisen talouden tasapainottaminen vähentää kysyntää. Muuttuneiden odotusten myönteiset vaikutukset tulevat näkyviin vasta keskipitkällä aikavälillä. Suotuisan kehityksen edellytyksenä on uskottava keskipitkän ajan tasapainottamisohjelma, jonka tarkoituksena on julkisten menojen kansantuoteosuuden pienentäminen, mikä mahdollistaa veroasteen laskun tulevaisuudessa (Dornbusch, 1989; Giavazzi - Pagano, 1990).

Irlannissa 1980-luvun alkupuolen julkisten menojen vähentämisyritykseen liittyi selvästi kotimaisen kysynnän supistuminen. Tällöin julkiset menot ilman korkomenoja alenivat 7 prosenttiyksikköä kansantuotteen arvosta. Rahapolitiikan tiukkaa inflaation vastaista linjaa tuki Irlannin punnan EMS-liittyminen.

Vuonna 1987 hallitus tiukensi julkisen talouden tasapainottamisohjelmaa. Vakauttamista edelsi voimakas devalvaatio vuonna 1986. Kahdessa vuodessa julkiset menot ilman korkomenoja supistuivat edelleen 7 prosenttia kansantuotteesta. Julkisen velan kansantuoteosuus aleni parikymmentä prosenttiyksikköä. Tasapainotus toteutettiin tällä kertaa julkisen kulutuksen ja julkisten investointien vähentämisenä eikä verojen lisäyksenä kuten 1980-luvun alussa. Veropohjaa laajennettiin ja rajaveroasteita laskettiin. Irlantia onkin pidetty kansainvälisissä vertailuissa poikkeuksellisenä esimerkkinä talouskasvua lisäävästä julkisten menojen vähentämisestä.

Irlannissa inflaation hillintään ja tiukkaan rahapolitiikkaan on liittynyt julkisen talouden säilyminen alijäämäisenä ja suurtyöttömyys. Koska kahta jälkimmäistä ongelmaa ei saatu ratkaistuksi, eikä talouspolitiikan uskottavuus ollut riittävä, maa ajautui 10 prosentin devalvaatioon tammikuussa 1993. Irlanti on talouden paranemisesta, ennen kaikkea viennin ja kansantuotteen verrattain nopeasta kasvusta, huolimatta korkean työttömyyden ja suuren julkisen velan loukussa.

Eräässä mielessä Irlannin talouspolitiikan toimintaympäristö on vaativampi kuin Suomen. Englannin kieli sekä Englannin ja Yhdysvaltain läheisyys runsaine sukulaisuussuhteineen tekevät maastamuuton paljon helpommaksi kuin Suomessa.

Irlannin opetukset Suomelle

Irlanti on toistaiseksi Suomea köyhempi maa. Ostovoimapariteetilaskelmien mukaan reaalin bruttokansantuote henkeä kohti on Irlannissa vuonna 1993 arviolta 78 prosenttia Suomen tasosta. Irlannin hintataso on ollut jatkuvasti Suomen hintatasoa matalampi johtuen osittain vuoden 1991

loppupuolelle saakka ulottuneesta markan yliarvostuksesta sekä Suomen korkeista maataloustuotteiden ja palvelujen hinnoista.

Irlannin talouden aikaisemmalla kehityksellä ja Suomen nykyisellä tilanteella on lukuisia yhtäläisyyksiä. Irlannin tunnusmerkkejä 1980-luvun alkupuoliskolle saakka ovat olleet suuri vaihtotaseen alijäämä, korkea inflaatio, mittava julkisen talouden alijäämä, suuri julkinen velka, korkea työttömyysaste, romahtanut investointiaste sekä voimakkaasti heikentynyt valuutta. Miltei kaikki samat seikat ovat myös Suomen ongelmina tällä hetkellä.

Irlannin esimerkin selvin opetus on se, että massiivisella julkisella velalla ja suurtyöttömyydellä on taipumus jäädä pysyviksi. Työttömyyden poistamiseen ei riitä pelkästään nopea talouskasvu. Tarvitaan myös talouden ja työmarkkinoiden rakenteisiin pureutuvia muutoksia. Työn jakaminen ja työttömien työllistäminen tavalla tai toisella yhteiskunnan rakentamisessa ovat esimerkkejä tarvittavista muutoksista. Julkinen velka voi myös Suomessa helposti nousta yhtä suureksi kuin Irlannissa, jolloin velan korkomenot ovat - kuten Irlannissa - puolitoistakertaiset esimerkiksi opetustoimen menoihin verrattuna.

Vaihtotaseen kääntäminen ylijäämäiseksi ja julkisen talouden tasapainotus ovat Irlannin esimerkin valossa välttämättömiä. Näiden tavoitteiden ja inflaationvastaisen taistelun onnistuminen edellyttää eri osapuolten uskottavaa sitoutumista talouspoliittiseen linjaan, jolla katkaistaan kansantuotteen lasku ja saavutetaan pysyvä matalan inflaation ja maltillisten nimellispalkkojen kehitysura sekä siirrytään selvästi tasapainoisemman julkisen talouden kauteen.

Inflaatio-odotusten taittamisessa tarvitaan sekä julkisen vallan maksu- ja hinnoittelupolitiikan sopeuttamista korkeintaan kilpailijamaiden hintojen nousun mukaiseksi, etujärjestöjen palkkalinjan pysyvää sitoutumista vastaavaan normiin että näitä tukevaa raha- ja valuuttakurssipolitiikkaa. Näillä toimenpiteillä saavutetaan matalammat korot, joka antaa edellytykset tuotantokapasiteetin lisäämiseen. Paremman tilanteen saavuttaminen vie aikaa 5 - 10 vuotta.

**Haasteita ja
vastauksia**

10

Taloudellisen muutoksen voimat

Keskeiset taloudellisen muutoksen taustavoimat ovat tekninen kehitys ja kilpailu. Tekninen kehitys tekee muutoksen mahdolliseksi ja kilpailu toteuttaa sen. Nämä voimat määrittävät pitkälti, mitä tuotetaan, missä tuotetaan, millaista työpanosta tuotannossa tarvitaan ja mikä on tuotteen myyntihinta.

Parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana teknologinen muutos on laaja-alaistunut. Informaatioteknologia on luonut kokonaan uusia tuoteryhmiä, johtanut uusiin tuotantoprosesseihin, aiheuttanut perusteellisia muutoksia työn organisoinnissa ja kattanut likipitäen kaikki talouden sektorit. Muutoksen taustalla olevan perusteknologian, mikroelektroniikan, suhteellinen hinta on laskenut nopeasti.

Laajasti talouksiin vaikuttavien uusien teknologioiden käyttöönoton rinnalla kansainvälistyminen on syventynyt monikansallisten yritysten voimistumisen takia ja markkinarakenteet ovat muuttuneet lyhyessä ajassa etenkin Kaakkois-Aasian maiden luoman kilpailun seurauksena. Teknologista muutosta ei ole helppo omaksua edes joustavimmissa talouksissa, koska osaaminen, organisaatiomuodot ja johtamistavat sopeutuvat muutokseen hitaasti.

Kansantalouksien, toimialojen ja yritysten väliset suhteelliset edut ja siten tuotannon sijoittuminen muuttuvat jatkuvasti. Tätä prosessia on nopeutettu erilaisilla alueellisilla kauppajärjestelyillä. Rahoitusmarkkinoiden vapautuminen on lisännyt voimakkaasti ulkomaisia suoria sijoituksia. Teknologia on laajentanut tuotannon sijoittumisvaihtoehtoja parantamalla mahdollisuuksia valvoa kaukanakin sijaitsevaa tuotantoa reaaliaikaisen informaatiojärjestelmän avulla ja alentamalla kuljetusten suhteellisia hintoja.

Rikkaista teollisuusmaista siirtyä työvaltaista toimintaa jatkuvasti alhaisten työvoimakustannusten alueille. Kaakkois-Aasian ja Itä-Euroopan maat haastavat tulevaisuudessa rikkaat teollisuusmaat yhä kovempaan kilpailuun. Rikkaiden maiden kuluttajille tämä merkitsee tuotteiden hinta-laatusuhteen säilymistä edullisena. Toisaalta heikommin koulutetun työvoiman työllisyys OECD-maissa on matalan kustannustason maiden kilpailun takia uhattuna.

Maailmantaloudessa parhaat sopeutujat menestyvät

Maailmantalouden kehitys alueellisia ryhmittymiä korostavaan tai monenkeskeistä yhteistyötä painottavaan suuntaan vaikuttaa suuresti myös Suomen tulevaisuuden vaihtoehtoihin. Maailmantaloudessa korostunee 1990-luvulla

alueellinen integroituminen. Tähän viittaavat suuret ulkomaankaupan tasa-painottomuudet EY-maiden, Yhdysvaltojen ja Japanin välillä, useissa maissa korkealle kohonnut työttömyys ja julkisen talouden velkaantuneisuus, teknologinen kilpailu sekä poliittiset pyrkimykset alueellisten talousblokkien muodostumiseen. GATTin Uruguay-kierroksen tulokset saattavat myös jäädä laihoiksi, mikä osaltaan johtaisi kauppapoliittisiin vastakkainasetteluihin ja kohti sulkeutumista sekä säädelympää kauppaa.

Pitemmällä aikavälillä maailmantaloudessa painottunevat monenkeskeisyyttä suosivat tekijät, kuten monikansallisten yritysten yhä laajeneva toiminta blokkirajoista riippumatta, teknologian leviäminen maailmanlaajuisesti, Venäjän talousuudistusten ja kehitysmaiden tukeminen kansainvälisesti koordinoitun ohjelman avulla sekä ennen kaikkea ympäristöongelmien kärjistyminen ja niiden edellyttämät ratkaisut. Pääomaliikkeiden vapautuminen vähentää myös alueellisten ryhmittymien merkitystä. Sopeutumista kilpailutilanteen pysyviin muutoksiin ei voida ratkaista blokkiutumalla. Sopeutumista helpottaa nopeasti teollistuvien maiden kotimaisen kysynnän kasvu, mikä luo edellytyksiä maailmankaupan jatkuvalla laajenemiselle.

Maailmantalouden kehitysvaihtoehdot voidaan pelkistää kahteen: tasapainoinen kansainvälinen kehitys sekä kriisivaihtoehto. Mikäli alueellisen yhteistyön korostuminen ei johda blokkien väliseen kauppasotaan, on mahdollista, että 1990-luvulla maailmantaloudessa toteutuu tasapainoinen kehitys, kuten useimmissa arvioissa on ennakoitu. Toisaalta poissuljettu ei ole vaihtoehto, että tilanne kärjistyy eri syistä globaaliksi kriisiksi asteelle. Nopeinta talouskasvu on kaikissa vaihtoehdoissa Kaakkois-Aasiassa. Suomen kasvuvauhti määrittyy kansainvälisen kasvun mukaisesti, koska pitkällä aikavälillä kokonaistulot maassamme eivät voi kasvaa oleellisesti nopeammin kuin kilpailijamaissa ilman, että ulkomainen velkaantuminen tulee ennen pitkää kasvun rajoitteeksi.

Eurooppa on kokonaisuus

Suomi on osa Länsi-Eurooppaa. Selkeä suuntaviitta maanosamme kehitykselle on, että Eurooppa on kokonaisuus, vaikka sen poliittinen ja taloudellinen kahtiajako kesti vuosikymmeniä. Paineet eri osien taloudellisen ja poliittisen yhteistyön laajentamiseen ovat suuret. Epävarmuus Euroopan taloudellisesta arkkitehtuurista, ennen kaikkea entisten sosialistimaiden osuudesta siinä, tekee kuitenkin koko maanosan tulevaisuuden ennustamisen vaikeaksi. Suuri elintasokuilu ja sen kaventamiseen tarvittavat valtavat resurssit sekä henkiset ponnistelut uuden talousjärjestelmän luomiseksi itäisessä Euroopassa on tuonut suurta epävarmuutta myös Länsi-Euroopan kehitykseen. Epävarmuuden taustalla on hallitsemattoman muuttoliikkeen uhka. Viimeaikaiset vaikeudet Länsi-Euroopan sisäisessä integraatiossa, kuten valuuttajärjestelmän epävakaisuudet ja niiden mukanaan tuomat eriytymissuuntaukset sekä epäilyt siitä, ettei Eurooppaan muodostu yhteinäistä valuutta-alueita, pitävät samoin Euroopan tilannetta epävarmuudessa.

Suomelle on Venäjä-läheisyyden takia tärkeää se, että Eurooppa nähdään kokonaisuutena. Euroopan talousyhteisön mahdollisena jäsenenä Suomi on

alueen takamaata, jos Länsi- ja Itä-Euroopan välinen rajanveto korostuu. Toisaalta Suomen sijainti tarjoaa merkittäviä etuja tilanteessa, jossa esimerkiksi Pietarin alueen kehittäminen koetaan EY:ssä koko Euroopan edun mukaiseksi.

Suomen talous on pieniin teollisuusmaihin verrattuna ollut 1980-luvulle saakka varsin sulkeutunut. Tuontakilpailu on ollut vähäisempää, ulkomalaisväestön osuus lähes olematon ja ulkomaiset tuotannolliset investoinnit Suomeen vähäisiä. Talouden rakenteet ja päätöksentekijöiden käyttäytyminen ovat muovautuneet paljolti suljetun talouden toimintamallin mukaisesti. Suomella on edessään avautuminen ja sen edellyttämä sopeutuminen joko ETA-ympäristöön tai EY-jäsenyyteen. EY-jäsenyys helpottaisi suuntautumista avoimempaan talouteen vähentämällä Suomen kehitykseen liittyvää epävarmuutta. EY:n ulkopuolelle jääminen edellyttää kenties suurempaa joustavuutta kuin jäsenyys, jos havitellaan samaa hyvinvointitasoa molemmissa vaihtoehdoissa.

Vakaus ja joustavuus takaavat parhaat lähtökohdat

Suomen kansantalouden jatkuva avautuminen ja osallistuminen Euroopan integraatioon merkitsee tuotannon tehostamistarvetta. Inhimillisten voimavarojen nykyistä parempi hyödyntäminen, ennenkaikkea suurtyöttömyyden alentaminen, on tässä toimintaympäristössä vaativa ja haasteellinen tehtävä. Se on kuitenkin välttämätöntä, koska pitkäaikaistyöttömyys johtaa sekä inhimillisiin vaurioihin että tuotantopotentiaalin pysyviin menetyksiin ja tuottavuuden hitaaseen kasvuun.

Kaikissa integraatiovaihtoehdoissa menestyjien tunnusmerkkejä ovat talouden vakaus ja joustavuus. Vakaus turvaa matalan korkotason, suotuisan investointi-ilmapiirin ja paremman tulojen kasvun. Vakaus saavutetaan pienessä maassa tuotantorakenteen monipuolistumisen ja pitkäjännitteisen ja johdonmukaisen talouspolitiikan avulla. Vain näin taloudenhoitoon syntyy uskottavuutta ja luottamusta. Tämän takia pitemmän ajan kasvupolitiikka liittyy kiinteästi ajankohtaisten vaikeuksien voittamiseen.

Talouteen ei saada vakautta ilman hyvää joustavuutta. Se merkitsee yritysten sisäisen teknologisen ja organisatorisen joustavuuden paranemista sekä asiakasmonipuolisuuden lisäämistä.

Joustavuuden kannalta tärkeä on myös työmarkkinoiden toimivuus, hyvä alueellinen ja ammatillinen liikkuvuus sekä nimellisten ja reaali-palkkojen joustavuus.

Kasvutekijät muuttuvat

Suomen nopea taloudellinen kasvu viime vuosikymmeninä perustui moniin sellaisiin tekijöihin, joihin ei tulevaisuudessa voida enää nojautua. Kasvun tärkeä taustatekijä oli väestön ikärakenteesta ja naisten työmarkkinoille hakeutumisesta johtunut työvoiman tarjonnan nopea kasvu ja työvoiman koulutustason ripeä kohoaminen. Suomalaisten peruskoulutustaso on kansainvälisesti verrattuna varsin hyvä. Ongelmana ovat suuret ikäluokkien väliset koulutuserot ja osaamisen hidas karttuminen massatyöttömyyden

oloissa. Työvoiman keski-ikä kasvu edellyttää jatkossa panostuksia yritysten henkilöstökoulutukseen ja muuhun aikuiskoulutukseen.

Uutena tekijänä työmarkkinoilla alkaa yhä enemmän vaikuttaa ulkomaalaisväestö. Maahanmuutto voi lisätä työvoiman tarjontaa ja työmarkkinoiden joustavuutta. Samalla se saattaa nopeuttaa työmarkkinoiden lohkoutumista. Samaan suuntaan vaikuttaa myös työmarkkinoiden joustavuuden parantamisen edellyttämä neuvottelujärjestelmän painottuminen lisääntyvästi työpaikka- ja yritystason sopimuksiin. Suomen työmarkkinoilla järjestäytymisaste on poikkeuksellisen korkea ja tämänkaltaiset muutokset asettavat työmarkkinoiden pelisäännöt ja työmarkkinajärjestöjen uusiutumisen koetukselle.

Toinen keskeinen kasvutekijä on ollut korkea säästämis- ja investointiaste. Sen seurauksena tuotannollinen pääomakanta on laajentunut ja uudenai-kaistunut ja perusrakenne pysynyt ruuhkautumattomana ja hyvässä kunnossa. Investointien romahtaminen parin viime vuoden aikana ja hidas elpyminen jatkossa heikentävät nopeasti tilannetta. Tuotantokapasiteetin ja perusrakenteen laajentamiseen ja uudistamiseen käytettävissä olevat voimavarat ovat kuitenkin niukat, koska tulonmuodostuksesta on käytettävä mittava osa velkaantumisen alentamiseen.

Ulkomaiset sijoituskohteet kilpailevat entistä enemmän kotimaisten investointien kanssa. Suomessa vasta 1980-luvun lopulla laajentunut yritysten kansainvälistyminen on keskeinen tekijä tuotantorakenteen muutoksessa. Samat edellytykset, jotka vaikuttavat suomalaisten yritysten investointipäätöksiin koti- ja ulkomaisen kohteen välillä, määrittävät myös sen, missä määrin Suomi houkuttelee ulkomaisia sijoittajia. Tällaisten tekijöiden, kuten tuotannollisen perusrakenteen toimivuuden, kustannustason ja elinympäristön laadun tulisi kompensoida Suomen markkinoiden pienuudesta ja syrjäisestä sijainnista aiheutuvat haitat. Venäjän ja muiden lähialueiden vaikutus investointien suuntautumiseen säilyy kysymysmerkkinä vielä pitkään.

Tulevaisuudessa talouden kehitys perustuu lisääntyvässä määrin pääoma- ja muiden tuotantopanosten käytön tehostamiseen ja joustavaan siirtymiseen alalta toiselle kysytäänäkymien muuttuessa. Tämä edellyttää kasvavaa panostusta tutkimukseen, kehittämistyöhön, koulutukseen ja markkinointiin uusien tuotteiden aikaansaamiseksi ja myymiseksi. Korkean työttömyyden oloissa tämänkaltainen siirtyminen intensiivisen kasvun suuntaan ei ole helposti toteutettavissa.

Suomen talouden kehitys on entistä selvemmin kiinni kansainvälisen talouden kehityksessä. Suomalaisten yritysten tuotevalikoima ja hintakilpailukyky sekä maailmantalouden kokonaiskasvu ja viennin suuntautuminen ovat ratkaisevia tekijöitä. Koko talous on avautumassa todelliseen kansainväliseen kilpailuun. Toiminnan kannattavuutta ei voida taata valuuttakurssi-muutoksilla, korkosäännöstelyllä, tuonnin rajoittamisella tai valtion tuella.

Vi nti vetoin n kasvu alnoa turvallinen vaihtoehto

Suomen talouden tasapainottamistarpeet sanelevat kasvun rakenteen. Viennin on laajennuttava kokonaistuotantoa nopeammin, jonka puolestaan tulee

kohota ripeämmin kuin kotimainen kysyntä. Näin ulkomainen velkaantuminen alenee. Vastaavasti julkisten tulojen eli käytännössä kokonaistuotannon tulisi kasvaa selvästi julkisia menoja vauhdikkaammin, jotta julkinen velkaantuminen alenisi 2000-luvun alussa tasolle, jolla ikääntyvän väestön aiheuttamat menopaineet voidaan ottaa vastaan.

Suomen talouden syvenevä avautuminen merkitsee lisääntyvää tuontakilpailua, mikä muuttaa väistämättä maamme tuotantorakennetta. Suomen tärkeä voimavara on edelleen metsävarojen tehokas hyödyntäminen. Metsäsektoriin, erityisesti sen raaka-ainemarkkinoihin, liittyy kuitenkin niin huomattavia riskitekijöitä, ettei sen viime vuosikymmenen kaltaiseen kasvuun voida luottaa hyvänkään kilpailukyvyyn oloissa. Sekä kierrätyskuidun että nopeakasvuisten trooppisen kuidun tarjonnan kasvu voi heikentää kotimaiseen ensikuituun perustuvan massa- ja paperiteollisuuden laajentamismahdollisuuksia Suomessa. Massan ja paperin hintataso voi säilyä pitkään matalana. Toisaalta mahdotonta ei ole, että kierrätyspaperia ryhdytään entistä enemmän käyttämään energian tuotannossa ja että paperin laatuvaatimusten ja käyttäjien arvostusten takia ensikuituun perustuvalla paperilla jää huomattava osuus markkinoilla. Tämän vaihtoehdon hyödyntäminen edellyttäisi koko paperintuotantoketjun ympäristöystävällisyyden kohottamista. Varmemmat tulevaisuuden näkymät näyttäisivät olevan mekaanisessa metsäteollisuudessa, jos se pystyy uusimaan tuotteensa ja löytämään udestaan vientimarkkinat, joilta se 1980-luvulla väistyi voimakkaan kotimarkkinakysynnän takia.

Metsäsektoriin liittyvän osaamisen laaja-alaisen hyödyntämisen rinnalla on välttämätöntä kehittää muita vientialoja sekä tavaratuotannossa että palvelu-aloilla. Tuotantorakenteen muutos ei ole kuitenkaan itsestäänselvyys. Uuden kilpailukykyisen tuotannon aikaansaaminen edellyttää investointitoiminnan lisäksi pitkäjännitteistä panostusta koulutukseen, tutkimukseen, tuotekehitykseen ja markkinointiin. Rakennemuutos tapahtuu viime kädessä markkinoiden ohjaamana. Kun kaikissa teollisuusmaissa pyritään kehittämään tietointensiivisiä, osaamiseen perustuvia tuotannonaloja, kilpailu myös nopeasti kasvavilla aloilla on erittäin kovaa.

Vienti on laajentunut nopeasti niillä aloilla, joilla pitemmän aikaa on panostettu uusiin tuotteisiin, kuten sähkötekniisessä teollisuudessa, koneteollisuudessa ja lääketeollisuudessa. Tämän vuoksi korkean teknologian viennin osuus on kohonnut jo 15 prosenttiin tavaraviennistä. Viennin jatkuva kasvu edellyttäisi uusien innovatiivisten yritysten syntymistä ja ennenkaikkea niiden vientimarkkinoille pääsyn onnistumista. Tämän tulisi olla teollisuuspolitiikan keskeinen tehtäväalue.

Pitkäaikaista, muita maita selvästi nopeampaa talouskasvua on mahdollon pitää yllä, ellei viennin rakennemuutos paranna koko ajan vaihtosuhdetta. Kotimaisen kysynnän voimistuminen lisää muussa tapauksessa tuontia niin paljon, että vaihtotase kääntyy uudelleen alijäämäiseksi ja ulkomainen velkaantuminen alkaa kasvaa. Jos viennin ja tuotannon kasvu perustuu aikaisempaa enemmän kokonaistuottavuuden kohoamiseen pääomavaltautumisen ja suurien investointien asemasta, helpottuu myös vaihtotaserajoite.

Pääomakannan parempaa hyväksikäyttöä voidaan edistää uusilla tuotantomalleilla ja logistisilla ratkaisulla.

Kasvu voi perustua jatkossa entistä enemmän tuottavuusreservien käyttöönottoon aiemmin kansainväliseltä kilpailulta suojatuilla aloilla. Reaalista kilpailukykyä lisäävät tekijät ovat avainasemassa. Tuotantomallin muutos ja verkostotalouden yleistyminen korostavat yritysten sisäisen tehokkuuden rinnalla asiakastoimitusten ja yritysten välisten välituote- ja palveluvirtojen toimivuutta. Nämä muutokset heijastuvat monin tavoin työmarkkinoille ja korostavat yrityskohtaisen osaamisen ja henkilöstökoulutuksen merkitystä.

Viennin kasvu elvyttää aikaa myöten kotimaista kysyntää, joka on työllisyyden kohenemisen kannalta ratkaiseva tekijä. Kotimaisen kysynnän elpyminekään ei ratkaise työttömyysongelmia, koska useilla kotimarkkina-aloilla kannattavuuden parantaminen edellyttää nopeaa tuottavuuden nousua. Voimistuva tuonti- ja kotimainen kilpailu hillitsee hintojen nousun kautta saatavaa kannattavuuden paranemista.

Työttömyyden alenemista hidastaa myös työttömyyden muuttuminen pitkäaikaistyöttömyydeksi. Taantumana aikana on työmarkkinoiden ulkopuolelle patoutunut tarjontaa, joka purkautuu työvoiman kysynnän elpymiseksi. Uusi, koulutettu työvoima kilpailee työttömien kanssa työpaikoista, jolloin pitkäaikaistyöttömyys alkaa alentua vasta pitempiaikaisen työvoiman kysynnän voimistumisen seurauksena.

Työttömyyteen ei ole helppoja ratkaisuja. Tuotannon kasvu, tuotantorakenteen muuttuminen työvaltaisemmaksi, uuden yritystoiminnan aikaansaaminen ja itsensä työllistäminen ovat työllisyyden kohentumisen edellytyksiä. Työn jakaminen toteutuu mahdollisuuksia tarjoamalla, ei työaikoja kaavamaisesti lyhentämällä.

Työttömyyden ja palkkaerojen välinen yhteys on hyvin keskeinen. Palkkaerojen laajeneminen saattaa alentaa työttömyyttä. Tällainen linja voi johtaa kuitenkin ennen pitkää heikkoon työtehtäviin sitoutumiseen ja työmotivaation sekä vähäiseen tuottavuuden kasvuun matalapalkka-aloilla. Seurauksena on suuren työssä käyvien köyhien ryhmän syntyminen. Tämäntapainen tilanne on syntynyt Yhdysvalloissa, missä siitä pyritään pääsemään 1990-luvulla eroon.

Useissa Euroopan maissa palkkaerot ovat suhteellisen pienet mm. tiukkojen minimipalkka- ja muiden säännösten vuoksi. Tämän on katsottu osaltaan nostaneen erityisesti nuorten työllistymiskynnystä, johtaneen työttömyyden kasvuun sekä julkisten menojen lisääntymiseen. Suomi kuuluu tähän maa-ryhmään.

Eräänä ulospääsytienä umpikujatilanteesta on nähty tietointensiiviseen tuotantoon ja osaamiseen panostaminen, mikä edellyttää koulutuksen ja työssä tapahtuvan harjaantumisen lisäämistä. Tämäkin linja vaatii hyvin pitkäjännitteistä toimintaa ja on varsin hidasvaikutteinen. Vaikka tekninen kehitys vähentäisi työpanoksen tarvetta, tämänkaltainen tuotannon rakenne antaisi paremmat mahdollisuudet uusien ajankäyttöön ja tulonjakoon liittyvien ratkaisujen hakemiseen työttömyyden alentamiseksi.

Julkinen talous ei tasapainotu hetkessä

Julkinen talous on nähtävä entistä selkeämmin osana talouden kokonaisstrategiaa. Julkisen talouden reunaehdot ovat tiukat. Julkisen velan suhde kokonaistuotantoon on saatava vuoteen 2005 mennessä alle 50 prosenttiin, jotta väestön ikääntymisen luomat tarpeet voitaisiin jatkossa tyydyttävästi hoitaa. Veroaste ja verorakenne on pidettävä sellaisena, että kansantalous voi kilpailla tehokkaasti parhaasta työvoimasta ja vastuullisista investoijista.

Julkisessa taloudessa olisi luotava tulevaisuudessa sellaiset toimintamekanismit, että edellä kuvatut tavoitteet toteutuvat ja samanaikaisesti työttömyysaste saadaan nykyistä olennaisesti alemmaksi. Julkisen vallan on huolehdittava siitä, että sekä henkinen että fyysinen perusrakenne ovat yhteiskunnassa kilpailukykyiset. Se merkitsee julkisten investointien säilyttämistä riittävänä sekä keskeisten julkisten palvelujen, ennen kaikkea koulutuksen, tutkimuksen ja perusterveydenhoidon laadun turvaamista. Julkisen talouden sopeutumisen olisi tapahduttava kestävä, työttömyyttä alentavan linjan näkökulmasta.

Julkisessa taloudessa on tarvetta jatkuvaan toimintojen uudelleenarviointiin sekä sisäisen tehokkuuden parantamiseen. Paitsi, että julkisen sektorin oman palvelutuotannon on tuettava kestävä, paremman työllisyyden linjaa, myös julkiseen talouteen liittyviä kannustimia on kehitettävä niin, että ne tukevat yksityisen sektorin aktivoitumista. Tässä ovat avainasemassa verotus, palvelujen ostot sekä tulonsiirto- ja elinkeinotukiratkaisut. Tehokkaasti hoidettu hyvinvointivaltio on kansantalouden tärkeä kilpailuetu.

Valvallinen nousu kasvu-uralle

Suomen talouden palautumiseen pitkän ajan tasapainoisen kasvun uralle liittyy useita epävarmuuksia. Taloutta vaivaavien kolmoisvajeiden ratkaisussa korkea työttömyys on vaikein ongelma. Nousua voivat hidastaa investointien jääminen vähäisiksi, vaikeudet julkisen velan hallinnassa, jäykkyydet työmarkkinatoiminnassa ja epäonnistuminen pankkikriisin ratkaisussa. Vaarana on talouden kahtiajakautuneisuus avoimen ja suljetun sektorin kesken. Vaihtotaseen on säilyttävä 1990-luvulla pitkään ylijäämäisenä, jotta ulkomaista velkaa saadaan lyhennettyä. Nousun keskeinen edellytys on reaalikoron aleneminen, koska se helpottaisi useimpia kriisin osatekijöitä.

Laaja sitoutuminen pysyvään alhaisen inflaation tavoitteeseen on talouden tasapainottamisen peruspilari. Vain näin saadaan samanaikaisesti toteutumaan markan arvon vahvistuminen ja korkotason aleneminen, mikä puolestaan helpottaa sekä ulko- että kotimaisen velan hoitoa, tukee kotimaista kysyntää ja tuotannollisten investointien liikkeellelähtöä. Tämä tekee mahdolliseksi myös markan arvon kiinnittämisen uskottavalle tasolle mahdollisen EY-jäsenyyden tilanteessa.

Kun ulkoisen tasapainon saavuttaminen on varmistettu, julkisen velkaantumisen kasvu on helpompi katkaista hallitusti niin ettei kotimaista, erityisesti investointikysyntää tarvitse rajoittaa kohtuuttomasti. Tuotannollisten investointien käynnistyminen on varmin tae sille, että verovelan lyhentämiseksi

tarvittava tuotanto-, tulo- ja veropohja on riittävän laaja ja veroaste pysyy kohtuullisena jatkossakin.

Avautuvassa kansainvälisessä toimintaympäristössä Suomen talouden peruskysymyksiä ovat tehokkuuden lisääminen sekä demokratian ja tasa-arvon ylläpitäminen. EY:n täysjäsenyyden tuomat haasteet ovat matala inflaatio ja työmarkkinajoustavuuden lisääminen, ja tämän myötä saatu valuutan vaka-us, nykyistä olennaisesti parempi julkisen talouden tasapaino, maatalouden sopeutuminen Euroopan hintatasoon, kilpailun koveneminen suljetussa sektorissa sekä verotuksen tietynasteinen harmonisointi. Haasteet ovat ETA-ympäristössä jopa eräiltä osin kovempia.

Suomen taloudellisen kehityksen vaihtoehtojen lukuisuus ja tähän liittyvä epävarmuus edellyttävät hyvää reagointivalmiutta uusiin tilanteisiin ja joustavuutta talouden eri tasoilla. Suomen suhteellinen menestys riippuu huomattavassa määrin omista toimenpiteistä ja reaktioista ulkoa tuleviin haasteisiin. Suomen säilyminen rikkaiden kansakuntien joukossa ei ole selviö. Valta ja vastuu omasta toiminnasta hajautuu nykyistä enemmän. Tällaisessa hajautuneessa tilanteessa haasteisiin vastaaminen ja mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää yksituumaisuutta peruskysymyksistä, keskeisistä yhteiskunta- ja talouspolitiikan tavoitteista ja keinoista. Tällöin taloudelliseen toimintaan saadaan myös välttämätöntä pitkäjännitteisyyttä.

Työttömyyden saaminen alemmaksi sekä suomalaisten henkisten voimavarojen käyttöönsaanti on tarkastelujakson peruskysymys. Pyrittäessä talouspolitiikassa kokonaisuuden kannalta mahdollisimman hyviin ja kestäviin pitkän ajan ratkaisuihin on otettava huomioon Suomen kansantalouden sosioekonomiset ja sosiokulttuuriset rakenteet. Tällaisia ovat esimerkiksi työmarkkinatoiminta ja siihen liittyvä korkea järjestäytymisaste sekä laaja, vapaa kansalaistoiminta. Hyvin toimivat instituutiot ja rakenteet tuovat talouteen myös tarvittavaa vakautta. Instituutioiden ja rakenteiden muutostarve joustavuutta painottavassa toimintaympäristössä on selvä. Mikäli instituutiot eivät uusiudu toimintaympäristön myötä, ne ajan mittaan kiihtuvat merkityksettömiksi. Instituutiot korjaavat yleensä itse heikkoutensa ja puutteensa. Pyrkimys murtaa rakenteita ja instituutioita ulkopuolelta johtaa epävakauteen koko taloudessa.

Ulkomaisen työvoiman ja väestön tulolle Suomeen on myös painetta. Tämän myötä tapahtuva yhteiskunnallisen ja kulttuurillisen moniarvoisuuden lisääntyminen antaa positiivisia virikkeitä, joka on etu Suomen varsin sulkeutuneelle taloudelle ja yhteiskunnalle. Pysyminen mukana teknologisessa kilpailussa vaatii koulutus- ja tutkimuspanostuksen lisäksi laaja-alaista kansainvälistymistä, jota hallittu muuttoliike edesauttaa.

Liit taulukko 1.

Teollisuustuotteiden viennin rakenne tuotanto-ominaisuuksien mukaan Irlannissa, Tanskassa, Espanjassa ja Portugalissa vuosina 1970, 1980 ja 1990, Ind (OECD) = 100

		Luonnonvara- valtaiset alat	Työvaltai- set alat	Mittakaava- alat	Erikois- tuotteet	Tietoval- taiset alat
Irlanti	1970	274	136	25	26	85
	1980	183	109	58	53	145
	1990	150	66	48	68	232
Tanska	1970	197	97	50	97	69
	1980	195	111	46	92	77
	1990	195	128	51	92	82
Espanja	1970	184	132	82	56	32
	1980	133	112	120	62	42
	1990	134	104	134	59	52
Portugali	1970	194	256	35	34	34
	1980	164	268	42	44	42
	1990	140	346	54	53	20

Luonnonvaravaltaiset alat:

Elintarvike-, juoma-, tupakka-, nahka-, puu- ja paperiteollisuudet, öljyn jalostus sekä sementti- ja tiiliteollisuus.

Työvaltaiset alat:

Tekstiili-, vaatetus-, kenkä- ja huonekaluteollisuudet sekä värimetallien ja metallien valmistus.

Mittakaava-alat:

Graafinen teollisuus, teollisuuskemikaalien valmistus, kumi- ja muoviteollisuus, savi- ja lasiteollisuus, rauta- ja terästeollisuus sekä rautatiekaluston valmistus.

Erikoistuotteet:

Koneiden valmistus pl. tietokoneet, tietoliikennevälineet ja puolijohteet.

Tietovaltaiset alat:

Lääketeollisuus, tietokoneiden, tietoliikennevälineiden ja puolijohteiden valmistus, lentokoneiteollisuus, tieteelliset kojeet ja muiden kemikaalien valmistus.

Lähde: OECD, 1992d.

Liitetaulukko 2.

Suhdanneherkkyys (vuosimuutosten keskihajonta) vuosina 1970 - 1980 ja 1981 - 1991

	Bruttokansantuote		Bruttokansantuotteen hintaindeksi		Investoinnit	
	1970 - 1980	1981 - 1991	1970 - 1980	1981 - 1991	1970 - 1980	1981 - 1991
OECD-Eurooppa	1,7	1,1	1,6	2,0	3,1	3,8
Saksa	2,0	1,7	1,6	1,0	5,5	4,5
Ranska	1,6	1,2	2,4	3,5	4,2	4,3
Italia	2,6	1,2	5,3	4,7	4,5	3,5
Englanti	2,5	2,3	5,9	2,1	3,3	7,7
Itävalta	2,2	1,5	1,6	1,5	6,0	4,4
Belgia	2,3	1,6	3,0	1,7	3,9	8,6
Tanska	2,3	1,7	1,8	2,8	8,9	10,4
Kreikka	3,4	1,6	6,2	3,4	11,4	6,3
Islanti	2,9	3,4	14,0	20,9	15,0	8,2
Irlanti	2,2	2,6	4,5	5,8	9,3	8,0
Luxemburg	3,6	2,2	6,2	3,0	7,3	13,0
Hollanti	1,7	1,7	2,0	2,0	4,8	5,6
Norja	1,1	2,2	2,9	4,0	9,6	14,4
Portugali	4,0	2,3	7,7	5,1	8,3	9,7
Espanja	2,6	1,8	5,3	2,8	6,6	7,4
Ruotsi	2,0	1,5	2,8	1,5	3,7	5,9
Sveitsi	3,3	1,5	3,2	1,8	7,9	3,6
Suomi	2,8	3,3	5,0	2,6	6,9	8,7

	Vienti		Vientitulot		Vaihtosuhte	
	1970 - 1980	1981 - 1991	1970 - 1980	1981 - 1991	1970 - 1980	1981 - 1991
OECD-Eurooppa	4,1	2,4	6,9	5,7	2,6	2,2
Saksa	5,7	5,0	8,0	6,3	4,0	4,2
Ranska	5,1	3,7	8,0	7,1	5,5	3,7
Italia	3,0	3,8	11,4	8,2	4,8	4,3
Englanti	4,6	2,7	9,0	5,7	5,5	1,8
Itävalta	5,7	3,7	6,1	5,3	2,3	1,9
Belgia	7,4	2,5	9,8	6,5	1,4	1,9
Tanska	2,8	2,5	6,0	6,7	4,4	2,1
Kreikka	8,6	8,9	12,7	10,4	3,0	3,6
Islanti	8,7	6,6	20,2	30,1	8,0	2,7
Irlanti	6,0	4,4	8,1	9,2	6,1	2,7
Luxemburg	9,0	5,8	15,9	7,7	12,2	2,0
Hollanti	6,3	2,4	8,6	7,7	1,9	1,8
Norja	5,3	3,6	7,5	10,3	4,7	6,3
Portugali	11,8	5,4	21,9	13,6	5,4	4,5
Espanja	6,9	3,3	6,1	9,8	6,8	5,9
Ruotsi	6,6	3,3	8,8	7,3	4,1	2,7
Sveitsi	5,4	3,4	5,7	5,0	4,4	3,0
Suomi	10,1	3,2	9,8	6,5	3,5	2,5

Lähde: OECD/EO.

Liitetaulukko 3.

Häiriöalttius (= maan vuosimuutoksen ja OECD-Euroopan vastaavan muutoksen erotusten itseisarvojen keskiarvo) vuosina 1970 - 1980 ja 1981 - 1991

	Bruttokansantuote		Bruttokansantuotteen hintaindeksi		Investoinnit	
	1970 - 1980	1981 - 1991	1970 - 1980	1981 - 1991	1970 - 1980	1981 - 1991
Saksa	0,5	0,9	3,4	4,7	2,9	2,8
Ranska	0,5	0,8	1,4	2,9	1,8	1,4
Italia	1,7	0,3	5,8	4,0	2,9	1,6
Englanti	1,6	1,5	4,9	1,7	2,4	4,9
Itävalta	1,5	0,8	2,7	3,9	4,2	2,7
Belgia	1,2	0,9	2,3	3,5	3,2	3,5
Tanska	1,5	1,6	1,6	2,6	6,0	8,7
Kreikka	2,9	1,0	5,8	10,7	8,0	5,6
Islanti	3,5	2,9	26,8	25,2	10,4	6,9
Irlanti	2,3	2,3	5,5	4,5	7,3	7,7
Luxemburg	2,1	1,4	5,5	3,4	4,0	8,9
Hollanti	0,9	1,0	2,0	5,4	3,3	2,6
Norja	2,1	1,9	1,9	3,2	8,9	12,5
Portugali	2,9	1,6	7,7	9,9	5,9	7,0
Espanja	1,7	1,0	5,8	3,0	4,9	4,4
Ruotsi	1,9	1,0	1,4	0,9	3,1	3,4
Sveitsi	2,3	0,9	4,4	3,4	4,6	2,4
Suomi	2,3	1,9	3,1	2,1	5,5	5,6

	Vienti		Vientitulot		Vaihtosuhte	
	1970 - 1980	1981 - 1991	1970 - 1980	1981 - 1991	1970 - 1980	1981 - 1991
Saksa	2,5	3,1	3,6	2,9	2,0	1,8
Ranska	2,2	1,8	3,3	2,8	2,3	1,3
Italia	3,2	1,6	8,3	3,7	2,2	1,9
Englanti	2,0	2,8	5,2	3,8	3,4	2,1
Itävalta	3,2	2,0	3,4	2,9	0,9	1,0
Belgia	2,7	2,2	2,9	3,6	1,4	0,8
Tanska	2,8	2,0	3,0	3,1	2,1	0,8
Kreikka	7,9	8,1	13,4	13,6	2,3	3,2
Islanti	5,7	6,7	27,1	27,0	6,8	1,6
Irlanti	5,1	4,0	9,2	5,9	3,5	1,9
Luxemburg	4,2	3,7	9,1	5,5	7,7	2,1
Hollanti	2,5	1,4	2,7	4,9	1,0	1,8
Norja	4,2	1,8	4,5	3,6	4,8	5,8
Portugali	9,5	5,1	17,1	15,3	4,3	2,2
Espanja	4,4	3,2	9,0	6,8	3,3	3,0
Ruotsi	2,7	3,8	3,9	6,3	2,1	1,4
Sveitsi	2,8	2,5	6,3	4,7	3,1	2,0
Suomi	5,6	3,2	6,1	4,8	2,8	1,7

Lähde: OECD/EO.

Liiitet ulukko 4.

Henkilökunnan jakautuminen yrityskoon mukaan tehdasteollisuudessa, rakennustoiminnassa ja palvelualoilla eräissä maissa vuonna 1986 ja Suomessa vuosina 1986 ja 1990, %

	Suomi 1986	Suomi 1990	Tanska	Belgia	Ranska	Saksa
Tehdasteollisuus						
1 - 9 työnt.	6.4	8.8	8.1	7.1	5.7	6.2
10 - 99 työnt.	19.8	21.7	37.6	24.2	24.2	19.2
100 - 499 työnt.	19.0	21.1	31.9	23.6	22.9	22.0
yli 500 työnt.	54.7	48.4	22.4	45.1	47.2	52.7
YHTEENSÄ	100.0	100.0	100	100	100	100

Rakentaminen						
1 - 9 työnt.	19.3	24.4	28.8	34.3	22.9	22.7
10 - 99 työnt.	37.0	38.7	54.1	43.1	45.4	51.0
100 - 499 työnt.	15.2	14.8	12.5	18.6	15.9	16.2
yli 500 työnt.	28.5	22.2	4.6	4.0	15.9	10.1
YHTEENSÄ	100.0	100.0	100	100	100	100

Palvelualat						
1 - 9 työnt.	22.5	24.6	18.5	32.0	20.4	27.1
10 - 99 työnt.	25.8	27.0	42.8	29.2	28.8	30.1
100 - 499 työnt.	14.7	15.3	21.3	11.2	12.4	16.5
yli 500 työnt.	37.0	33.1	17.3	27.6	38.4	26.3
YHTEENSÄ	100.0	100.0	100	100	100	100

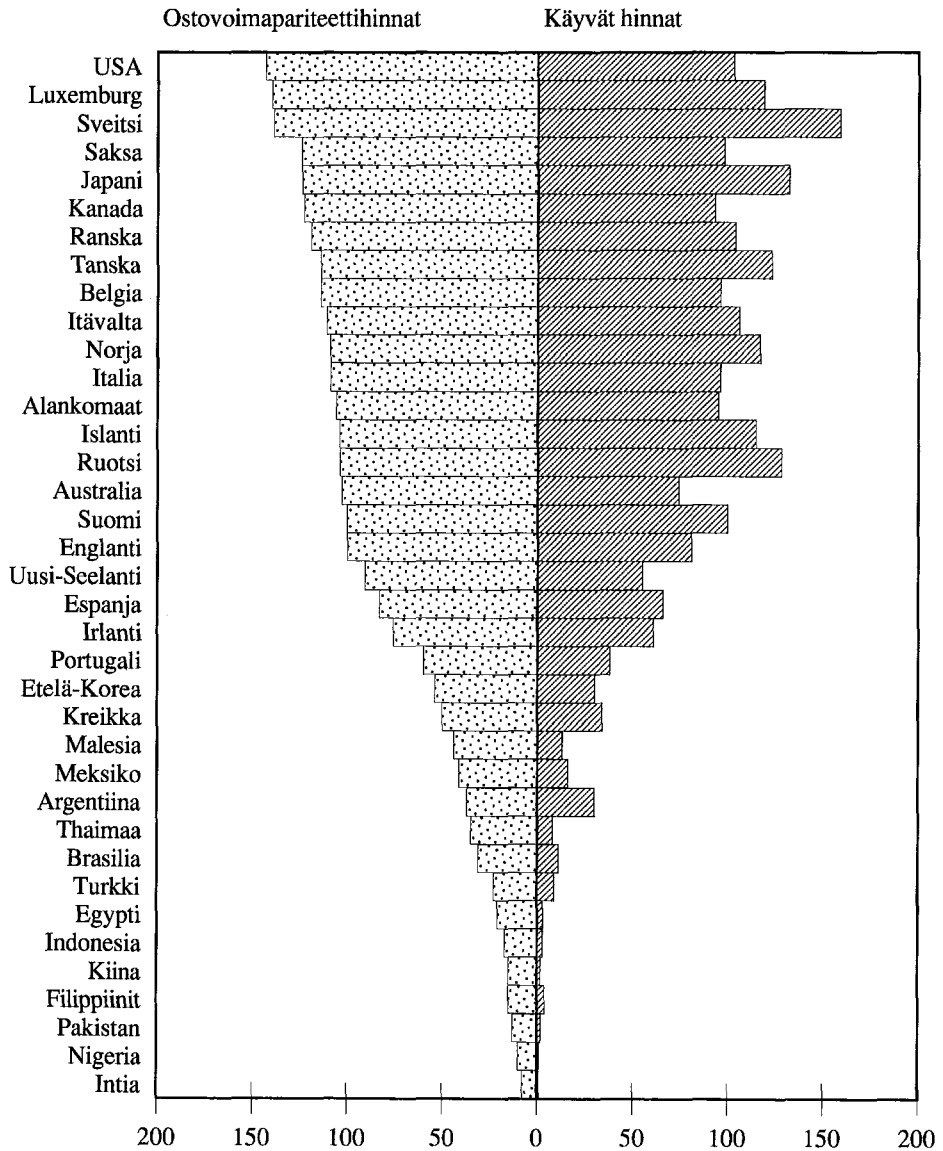
	Italia	Hollanti	Espanja	Ruotsi	Englanti
Tehdasteollisuus					
1 - 9 työnt.	20.0	7.3	17.5	5.4	6.9
10 - 99 työnt.	35.8	27.7	47.1	20.6	13.4
100 - 499 työnt.	17.1	25.2	23.6	20.6	25.4
yli 500 työnt.	27.1	39.8	11.8	53.6	54.3
YHTEENSÄ	100	100	100	100	100

Rakentaminen					
1 - 9 työnt.	60.2	18.6	27.4	18.6	43.0
10 - 99 työnt.	34.0	46.1	52.9	33.0	26.4
100 - 499 työnt.	3.8	17.9	15.3	10.5	17.1
yli 500 työnt.	2.0	17.4	4.4	37.9	13.5
YHTEENSÄ	100	100	100	100	100

Palvelualat					
1 - 9 työnt.	39.1	16.2	39.3	10.3	30.0
10 - 99 työnt.	36.3	24.7	39.1	14.7	30.0
100 - 499 työnt.	7.4	13.3	12.4	9.6	22.4
yli 500 työnt.	17.2	45.8	9.2	65.4	17.5
YHTEENSÄ	100	100	100	100	100

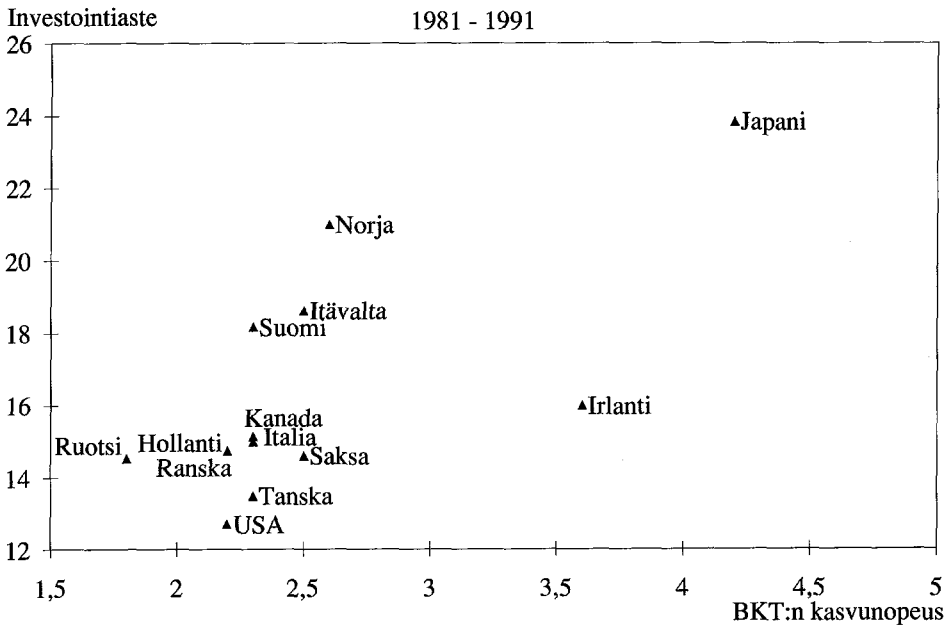
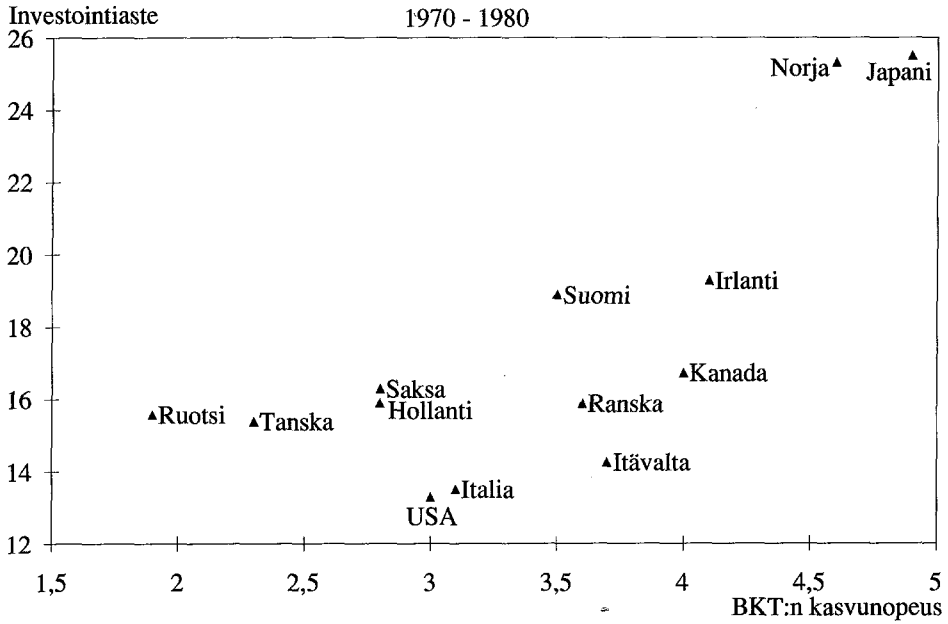
Liitekuvio 1.

Reaalitulot asukasta kohti OECD-maissa ja suurissa kehitysmaissa vuonna 1992 ostovoimapariteettihinnoin ja käyvin hinnoin, Ind (Suomi) = 100



Liit kuvio 2.

Investointien (pl. asunnot) osuus kansantuotteesta ja kansantuotteen kasvu keskimäärin vuosina 1970 - 1980 ja 1981 - 1991



Lähdeluettelo

- ADB (1990):* Asian Development Outlook 1990. Asian Development Bank. Hong Kong.
- Abde, P. - Rajasalu, T. (1992):* On the Economic Structure of Estonia and Finland before the 1990's. ETLA Keskusteluaiheita No. 422. Helsinki.
- Albo, K. - Kotilainen, M. - Widgren, M. (1992):* Suomi Euroopan Yhteisössä - arvio taloudellisista vaikutuksista. ETLA, Sarja B 81. Helsinki.
- Anderson, K. - Tyers, R. (1993):* Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare. CEPR/Yrjö Jahnsson Foundation Conference 'The European Community's New Entrants: Shifting Weights in Europe', 13-15 May. Sannäs, Finland.
- Anderstig, C. (1992):* Infrastructure and Regional Competitiveness - an explorative study of Swedish regions 1970 - 1985. Paper presented at the 39th North American Meeting of the RSAI, November 13 - 15, 1992. Chicago.
- APEC (1992):* Vision for the Economy of the Asia-Pacific Region in the Year 2000 and Tasks Ahead. APEC Ad Hoc Economic Group Meeting, 10 - 11 August, 1992. Tokyo.
- Astika:* Astika-tietokanta. Helsinki.
- Ayres, R. U. - Kneese, A. V. (1969):* Production, Consumption and Externalities. The American Economic Review, June, s. 282 - 297.
- Baldwin, R. (1992):* An Eastern Enlargement of EFTA. Why the East Europeans Should Join and the EFTAans Should Want Them. CEPR Occasional Paper No. 10. London.
- Bassani, A. (1993):* Steppes to a Market Economy. The OECD Observer 180, February/March, s. 15 - 18.
- Bayoumi, T. - Eichengreen, B. (1992):* Is There a Conflict Between EC Enlargement and European Monetary Unification? NBER Working Paper No. 3950. Cambridge.
- Belousov, A. - Abramova, E. - Klepatch, A. (1992):* Russian Economy: Tendencies of Production and Inflation. Russian Academy of Sciences. Department of Economics. Institute of Economic Forecasting. December. Moscow.
- Berndt, E. R. - Hansson, B. (1991):* Measuring the Contribution of Public Infrastructure Capital in Sweden. NBER Working Paper No. 3842. Cambridge.
- Bhagwati, J. (1991):* The World Trading System at Risk. Harvester Wheatsheaf. New York.
- Buigues, P. - Ilzkovitz, F. - Lebrun, J.-F. (1990):* The impact of the internal market by industrial sector: the challenge for the Member States. European Economy, Social Europe. Commission of the European Communities. Brussels.
- CEPR (1992):* Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement. Monitoring European Integration 3. A CEPR Annual Report. London.
- China (1991):* Statistical Yearbook of the Republic of China 1991. The Republic of China. Taiwan.
- China Daily (1993):* China Daily, March 26, 1993.
- CPB (1992):* Scanning the Future: A Long-term Scenario Study of the World Economy 1990 - 2015. Central Planning Bureau. The Hague.
- Commission of the European Communities (1991a):* Europe 2000; Outlook for the development of the community's territory. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Commission of the European Communities (1991b):* The Regions in the 1990s. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Commission of the European Communities (1992a):* The climate challenge. European Economy No. 51. Luxembourg.
- Commission of the European Communities (1992b):* Community Structural Policies Assessment and Outlook. COM(92) final. Brussels.
- Conrad, K. - Seitz, H. (1992):* The Economic Benefits of Public Infrastructure. Mannheim University, Discussion-Paper 469-92. Mannheim.

- Dean, A. - Hoeller, P. (1992):* Costs of Reducing CO₂ Emissions: Evidence from Six Global Models. OECD Economic Studies No. 19, Winter 1992. Paris.
- Dicken, P. (1987):* Global Shift, Industrial Change in a Turbulent World. Harper & Row. London.
- Dorian, J. P. - Borisovich, V. T. (1992):* Energy and Minerals in the Former Soviet Republics; Distribution, development potential and policy issues. Resources Policy, Vol. 18 No 3.
- Dornbusch, R. (1989):* Ireland's disinflation. Economic Policy, April, s. 173-209.
- Dunkel, A. (ed.) (1992):* World Trade and Investment; Emerging Blocs and Opportunities for Global Growth. Le Grand Hotel, 2-3 April. Paris.
- Dunning, J. (1991):* International Direct Investment Patterns in the 1990s. Gothenburg Studies in Financial Economics, Working Paper 1991:1. Gothenburg.
- EC (1990):* Enterprises in the European Community. EC Commission. Brussels.
- ECE (1988):* Overall Economic Perspective to the year 2000. Economic Commission for Europe. United Nations. New York.
- EFTA (1992):* European Economic Integration; Effects of '1992' on the Manufacturing Industries of the EFTA Countries. Occasional Paper No. 38. April 1992. Geneva.
- EFTA (1993):* EFTA Trade in 1991. Economic Affairs Department. European Free Trade Association. Geneva.
- Eichengreen, B. (1991):* Is Europe an Optimum Currency Area? NBER Working Paper No. 3579. Cambridge.
- Emmerij, L. (1992):* The Developing Countries; julkaisussa Proceedings of the International Conference 'Scanning the Future; Perspectives for the World Economy up to 2015'. Central Planning Bureau, Working Paper No. 48. The Hague.
- Eriksson, T. - Fellman, S. (1991):* Työajat yritysten näkökulmasta. ETLA, Sarja B 72. Helsinki.
- FAO (1992):* Pulp, Paper and Paperboard Capacity Survey 1991-1996. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Roma.
- Feldstein, M. (1992):* The Case Against EMU. The Economist, 13.-19.6.1992, s. 19-22.
- Financial Times (1992):* Latin American Debt Crisis. 30.7.1992.
- Financial Times (1993):* China's potential emerging from behind the figures. 26.4.1993.
- Finansdepartementet (1992):* Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken - eller tvärtom? DS 1992:12. Stockholm.
- Fischer, P. A. (1992):* Labour Migration Policies and Economic Integration. VATT-Discussion Papers No. 26. Helsinki.
- Forsman, P. - Haaparanta, P. - Heinonen, T. (1993):* Waste Paper Recycling and the Structure of Forest Industry. Suomen Pankin keskustelualoitteita No. 3/93. Helsinki.
- Freeman, C. (1992):* Technical Change and Future Trends in the World Economy. Työpäpaperi. MERIT, University of Limburg, Maastricht.
- Freemantle, B. (1986):* The Steal, Counterfeiting and Industrial Espionage. London.
- Frenkel, J. A. - Goldstein, M. (1988):* The International Monetary System; Developments and Prospects. NBER Working Paper No. 2648. Cambridge.
- GATT (1992):* International Trade 90 - 91. Volume II. Geneva.
- Gaudin, T. (toim.) (1990):* 2100, récit du prochain siècle. Editions Payot. Paris.
- Giavazzi, F. - Pagano, M. (1990):* Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. Teoksessa Blanchard, O. J. - Fischer, S. (ed.) NBER Macroeconomics Annual 1990, s. 73-121.
- Giovannini, A. (1992):* Bretton Woods and its Precursors; Rules versus Discretion in the History of International Monetary Regimes. CEPR Discussion Paper No. 661. London.

- Greenway, D. - Sapir, A. (1992):* New Issues in the Uruguay Round. European Economic Review 36, s. 509 - 518.
- Haaland, J. I. - Norman, V. D. (1993):* Regional Effects of European Integration. CEPR/Yrjö Jahnsson Foundation Conference 'The European Community's New Entrants: Shifting Weights in Europe', 13-15 May. Sannäs, Finland.
- von Hagen J. - Neumann, M. (1992):* Real Exchange Rates Within and Between Currency Areas: How Far Away is EMU? CEPR Discussion Paper No. 660. London.
- Hamilton, C. - Winters, A. (1992):* Opening up International Trade with Eastern Europe. Economy Policy 14, 77-116.
- Handler, H. - Steinberg, A. (1992):* Capital Needs and Investment Financing in Eastern Countries. WIFO Working Papers 55. Austria.
- Hetemäki, M. - Kaski, E.-L. (1992):* Kessu IV - An Econometric Model of the Finnish Economy. Ministry of Finance. Helsinki.
- Hietala, K. (1992):* Työttömyyden kustannukset. Työpoliittinen tutkimus No. 24. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Hjerppe, Riitta (1988):* Suomen talous 1860 - 1985. Kasvu ja rakennemuutos. Suomen Pankin julkaisuja, Kasvututkimuksia XIII. Helsinki.
- IAEEA (1988):* Science Achievement in Seventeen Countries; A Preliminary Report. International Association for the Evaluation of Educational Achievement. Pergamon Press. Oxford.
- IBD (1991):* Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1991. Interamerican Bank of Development. Washington, D.C.
- IMF (1992):* Direction of Trade Statistics Yearbook. International Monetary Fund. Washington D.C.
- Italianer, A. - Vanbeukelen, M. (1992):* Proposals for Community Stabilisation Mechanisms; Some Historical Applications. Teoksessa The Economics of Community Public Finance, European Economy, Special issue. Commission of the European Communities.
- Jacquemin, A. - Wright, D. (ed.) (1993):* The European Challenges Post - 1992: Shaping Factors, Shaping Actors. Cambridge.
- Johansson, B. (1992):* Infrastructure, Accessibility and Economic Growth. Paper presented at the 39th North American Meeting of the RSAI, November 13 - 15 1992. Chicago.
- Jokelainen, M. (1991):* Eläkeläisten osuus 55-64 -vuotiaasta väestöstä kymmenessä OECD-maassa vuonna 1989. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja T9:42. Helsinki.
- Jones, R. - King, R. - Klein, M. (1992):* The Chinese Economic Area; Economic Integration without a Free Trade Agreement. OECD Economics Department, Working Papers No. 124. Paris.
- Jägerhorn, M. (1989):* Aasian vastateollistuneet maat kansainvälisessä taloudessa. Selvitys 34. Taloudellinen suunnittelukeskus. Helsinki.
- Järviö, M.-L. - Luoma, K. (1992):* Health Centre Productivity in Finland; Productivity change from 1980 to 1990 and productivity differences in 1990. VATT-Discussion Papers No. 42. Helsinki.
- Kajaste, I. (1990):* The Impact of 1992 on Finnish Industry, Part 2. The analysis of competitive performance. Ministry of Finance, Economics Department, Discussion Paper No. 28. Helsinki.
- Kajaste, I. (1991):* Suomi Euroopan työnjaossa. Kansantaloudellinen aikakauskirja No. 4.
- Kajaste, I. (1992):* Suomen teollisuus, takaisin puuhunko? Kansantaloudellinen aikakauskirja No. 2.
- Kajaste, I. (1993a):* Integraatio, kilpailu ja hinnanmuodostus. TTT Katsaus 1/1993. Helsinki.
- Kajaste, I. (1993b):* Suhdanneherkkyys, häiriöalttius ja ulkomaankaupan rakenne. Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen katsaus 1993:1. Helsinki.

- Kangasniemi, E. (1991):* Suomalainen matematiikan opetus kansainvälisessä vertailussa. Koulutus ja tutkimus 1991:11. Tilastokeskus. Helsinki.
- Kanninen, M. (toim.) (1992):* Muuttuva ilmakehä; Ilmasto, luonto ja ihminen. Silmu, Suomalainen Ilmakehänmuutosten Tutkimusohjelma. Helsinki.
- Karppinen, A. (1991):* Suomalaisien yritysten suorien sijoitusten määräytyminen. Jyväskylän yliopisto, Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus, Julkaisuja No. 110. Jyväskylä.
- Kelly, M. - Kirmani, N. - Xafa, M. - Boonekamp, C. - Winglee, P. (1988):* Issues and Developments in International Trading Policy. International Monetary Fund. Occasional Paper No.63. Washington D.C.
- Kero, J. (1992):* Neuvostoliiton ja Venäjän ulkomaankauppa. Idäntalouksien kat-sauksia 2/1992. Suomen Pankki. Helsinki.
- Kinnunen, J. (1992):* Ilmastonmuutoksen taloudelliset vaikutukset. Elinkeinoelä-män tutkimuslaitos, Sarja B 77. Helsinki.
- Kirjavainen, T. - Loikkanen, H. A. (1992):* Ollin oppivuosi 13 000 - 56 000. VATT-tutkimuksia 11. Helsinki.
- Kiviranta, S. (1992):* KEVSOS-edut markoiksi; Suomen KEVSOS-etujen hyödyntämi-nen Itäisessä Keski-Euroopassa. Yritystoiminnan tutkimuskeskus ja Itäkaupan tutkimus- ja koulutusyksikkö. Turun kauppakorkeakoulu. Turku.
- Kosonen, K. (1992):* Asuntopoliittikka ja asuntorahoitus Suomessa ja Länsi-Euroopas-sa; vertaileva tarkastelu. TTT Katsaus 3/1992. Helsinki.
- Krugman, P. (1987):* Is Free Trade Passé? Journal of Economic Perspectives, Vol. 1 No. 2, s. 131 - 144.
- Krugman, P. (1989):* Differences in Income Elasticities and Trends in Real Exchange Rates. European Economic Review, 1989:4.
- Krugman, P. (1992):* Lessons of Massachusetts for EMU. CEPR/Banco de Portugal Conference: The Transition to Economic and Monetary Union in Europe, 16.-18.1.1992. Estoril.
- Kupari, P. (1993):* Laskutaidotko kadonneet? teoksessa Linnankylä, P. - Saari, H. (toim.): Oppiiko oppilas peruskoulussa? Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- KTM (1993a):* Kansallinen teollisuusstrategia. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkai-suja 1/1993. Helsinki.
- KTM (1993b):* Sähkön kysynnän ja hankinnan näkymiä. Kauppa- ja teollisuusmi-nisteriön selvitys perusvoimavaihtoehdoista. Luonnos 10.2.1993. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki.
- Lammi, M. (1992):* Paino- ja kirjoituspaperien tuotanto ja markkinat. ETLA, Sarja C 62. Helsinki.
- Laurén, J. (1990):* Suomalainen luonnontieteiden kouluopetus ja oppiminen kan-sainvälisessä valossa. Arkhimedes 1, s. 26-30.
- Laurén, J. (1993):* Osaavatko peruskoululaiset luonnontietoa? teoksessa Linnankylä, P. - Saari, H. (toim.): Oppiiko oppilas peruskoulussa? Kasvatustieteiden tutkimus-laitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Layard, R. - Blanchard, O. - Dornbusch, R. - Krugman, P. (1992):* East-West Migration: the alternatives. The MIT Press. Cambridge, Mass.
- Lloyd, P. J. (1992):* Regionalisation and World Trade. OECD Economic Studies No. 18, Spring 1992. Paris.
- Lovio, R. (1990):* Innovaatiotoiminnan muuttuvat ehdot; teoksessa Innovaation onnistuminen. Sähkö- ja elektroniikkateollisuusliitto, UTILISE-projekti. Helsinki.
- Lundberg, L. (1992):* European Economic Integration and the Nordic Countries' Trade. Journal of Common Market Studies vol XXX No. 2, s. 157-173.
- Martin, P. J. - Burniaux, J.-M. - Nicoletti, G. - Oliveira-Martins, J. (1992):* The Costs of International Agreements to Reduce CO₂ Emissions: Evidence from GREEN. OECD Economic Studies No 19, Winter 1992. Paris.

- Martin, P. J. - Rogers, C. A. (1993):* Trade Effects of Regional Aid. CEPR/Yrjö Jahnsson Foundation Conference 'The European Community's New Entrants: Shifting Weights in Europe', 13-15 May, Sannäs, Finland.
- Meadows, D. H. - Meadows, D. L. - Randers, J. - Behrens III, W. (1972):* The Limits to Growth. Universe Books. New York.
- Meadows, D. H. - Meadows, D. L. - Randers, J. (1992):* Beyond the Limits. Earthscan publications Limited. London.
- Metals & Minerals (1992):* Metals & Minerals. Annual Review. The Mining Journal Limited. London.
- Metsä 2000 (1991):* Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunta; Metsäteollisuuden jaoston muistio. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki.
- Metsäntutkimuslaitos:* Metsäntutkimuslaitoksen sarjat. Helsinki.
- Michalski, W. (1992):* The Changing World Economy; A long-term international perspective. A paper prepared for the Australia - New Zealand Business Council Conference, 7th - 8th October 1992. Wellington.
- Millan, B. (1993):* The European Community's Regional Policy After 1995; The Nordic countries as a part of the EC's regional policy. Puhe aluepoliittisessa seminaarissa 19.2.1993. Helsinki.
- Minford, P. - Rastogi, A. - Hallett, A. H. (1992):* The Price of EMU Revisited. CEPR Discussion Paper No. 656. London.
- Mining (1992):* Mining. Annual Review. The Mining Journal Limited. London.
- Moriguchi, C. (1992):* Western Europe, the USA and Japan, Comments; julkaisussa Proceedings of the International Conference 'Scanning the Future; Perspectives for the World Economy up to 2015'. Central Planning Bureau, Working Paper No. 48. The Hague.
- Morrison, A. J. - Roth, K. (1992):* The Regional Solution, an Alternative to Globalization. Transnational Corporations, Vol. 1 No. 2.
- Myrreen, B. - Anbava, J. (1992):* Suomen metsäteollisuuden tila vuonna 1995. Vesi- ja ympäristöhallitus, SYTYKE-ohjelma. Helsinki.
- Mäenpää, I. (1993):* FMS: Suomen talouden pitkän ajan simulointimalli. Artikkelitulevaisuuden tutkimuksen menetelmäkirjassa. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Helsinki. Ilmestyy elokuussa 1993.
- Mäkelä, P. (1992):* Espanjan ja Portugalin ensimmäiset vuodet EY:n jäsenenä. VATT-keskustelualoitteita No. 37. Helsinki.
- Neifer-Dichman, E. (1991):* Working time reductions in the former Federal Republic of Germany: A dead end for employment policy. International Labour Review, Vol. 130, No. 4. Geneva.
- Nelson, R. R. - Wright, G. (1992):* The Rise and Fall of American Technological Leadership. Journal of Economic Literature, December.
- Nordhaus, W. (1991):* To Slow or Not to Slow; The Economics of Greenhouse Effect. The Economic Journal 101, July, s. 920 - 937.
- Nordhaus, W. (1992):* Lethal Model 2: The Limits to Growth Revisited. Brookings Papers of Economic Activity 2, s. 1 - 60.
- OECD/EO:* Economic Outlook. Eri vuosilta. Paris.
- OECD/FTC:* Foreign Trade by Commodities. Eri vuosilta. Paris.
- OECD/LF:* Labour Force Statistics. Eri vuosilta. Paris.
- OECD/MEI:* Main Economic Indicators. Eri vuosilta. Paris.
- OECD/MFT:* Monthly Statistics of Foreign Trade. Eri vuosilta. Paris.
- OECD/NA:* National Accounts. Eri vuosilta. Paris.
- OECD/RS:* Revenue Statistics of OECD Member Countries. Eri vuosilta. Paris.
- OECD/STI:* Main Science and Technology Indicators. Eri vuosilta. Paris.
- OECD (1988a):* Ageing Populations. The Social Policy Implications. Paris.
- OECD (1988b):* Measures to Assist the Long-term Unemployed; Recent experience in some OECD countries. Paris.

- OECD (1989)*: OECD Science and Technology Indicators. Report No. 3. Paris.
- OECD (1991a)*: Employment Outlook 1991. July 1991. Paris.
- OECD (1991b)*: Taxing Profits in a Global Economy; Domestic and International Issues. Paris.
- OECD (1991c)*: The Applicability of the GATT to Trade and Environment Concerns. Joint session of trade and environment experts. COM/ENV/EC/TD(91)66. Paris.
- OECD (1992a)*: Economic Surveys 1991/1992 - Belgium - Luxembourg. Paris.
- OECD (1992b)*: Education at a Glance. OECD Indicators. Paris.
- OECD (1992c)*: Employment Outlook 1992. July 1992. Paris.
- OECD (1992d)*: Industrial Policy in OECD Countries. Annual Review 1992. Paris.
- OECD (1992e)*: International Direct Investment, Policies and Trends in the 1980s. Paris.
- OECD (1992f)*: Long-term Prospects for the World Economy. Paris.
- OECD (1992g)*: Progress in Structural Reform. Economic Policy Committee, Economic and Development Review Committee. ESD/CPE/EDR (92)1. Paris.
- OECD (1992h)*: Structural Change and Industrial Performance; A seven country growth decomposition study. Paris.
- OECD (1992i)*: The International Sourcing of Manufactured Intermediate Inputs. DSTI/STII/IND/92(1)/REV(1). Paris.
- OECD (1993a)*: Economic Surveys 1992/1993 - Denmark. Paris.
- OECD (1993b)*: High and Persistent Unemployment. Assessment of the Problem and its Causes. ECO/CPE/WP1(93)1. Paris.
- OECD (1993c)*: The Outlook to End - 1994. Summary and Cross-Country Detail of the Projections. Working group on short-term economic prospects. ECO/CPE/STEP(93)1. Paris.
- Oksanen, H. - Pihkala, E. (1975)*: Suomen ulkomaankauppa 1917 - 1949. Suomen Pankin julkaisuja, Kasvututkimuksia VI. Helsinki.
- Opetusministeriö (1993)*: Koulutuksella 2000-luvulle. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1993:16. Helsinki.
- Paloniemi, J. (1991)*: Raportti Oulun alueen huipputekniikan yritystoiminnasta. Oulun yliopiston täydennyskoulutuskeskus. Oulu.
- Parjanne, M-L. (1992)*: Econometric Analyses of Intra-Industry Trade; evidence from Finnish cross-sectional data. ACTA A:86. The Helsinki school of economics and business administration. Helsinki.
- Parkkinen, P. (1990)*: Asuntovarallisuus vuosina 1900 - 2030. Taloudellinen suunnittelukeskus. Helsinki.
- Parkkinen, P. (1992a)*: Koulutusmenojen kehityspiirteitä vuoteen 2030. VATT-tutkimuksia No. 9. Helsinki.
- Parkkinen, P. (1992b)*: Alueellinen muuttoliike ja väestön ikääntyminen. VATT-keskustelualoitteita No. 40. Helsinki.
- Pihkala, E. (1969)*: Suomen ulkomaankauppa 1860-1917. Suomen Pankin julkaisuja, Kasvututkimuksia II. Helsinki.
- PlanEcon*: PlanEcon Report; Developments in the Economies of Eastern Europe and the Former USSR. PlanEcon Inc. Washington D.C. Eri numeroita.
- Polt, W. (1992)*: Technology Development and Technology Programmes in Austria, Finland and Other Small Open Economies, kirjassa Vuori, S. - Ylä-Anttila, P. (ed.): Mastering Technology Diffusion - The Finnish Experience. ETLA, Series B 82. Helsinki.
- Reati, A. (1991)*: Are we at the beginning of a new long term expansion induced by technological change? Commission of the European Communities. Economic Papers, No 85, August 1991. Brussels.
- Reinikainen, V. (1991)*: Yritysten kansainvälistymisen teoria ja syvenevän integraation haaste. ETLA, Sarja B 70. Helsinki.

- Repo, P. (1992):* Verkostomalli ja joustava tuotantomalli työvoiman käytössä. Työpoliittinen tutkimus No 28. Helsinki.
- Rikkitoimikunta 2 (1993):* Rikkitoimikunta 2:n mietintö. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Komiteamietintö 1993:6. Helsinki.
- Romppanen, A. (1980):* Työaika ja työllisyys. Taloudellinen suunnittelukeskus. Helsinki.
- Roobeek, A. (1992):* Technology, Internationalization and Market Structures. Scanning the Future; International Conference on Perspectives for the World Economy up to 2015. June 4-5. The Hague.
- Sala-i-Martin, X. - Sachs, J. (1991):* Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas; Evidence for Europe from the United States. NBER Working Paper No. 3855. Cambridge.
- Sandnes, H. - Styve, H. (1992):* Calculated Budgets for Airborne Acidifying Components in Europe, 1985, 1987, 1988, 1990 and 1991. EMEP/MSC-W Report 1/92. Norway.
- Salonen, H. J. W. (1991):* Fibre Furnish and Pulp Business. CTS Consulting Oy. Strategic Study. Helsinki.
- Seppänen, P. (1967):* Näkökohtia työ- ja vapaa-ajan jakautumisesta modernissa yhteiskunnassa. Mimeo. Helsinki.
- Sohlman, A. (1992):* Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning. Rapport till ESO. Finansdepartementet. DS 1992:83. Stockholm.
- Sopemi (1974):* Sopemi. Continuous Reporting System on Migration. OECD. Paris.
- Sopemi (1992):* Sopemi. Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration. Paris.
- SOU (1992):* Långtidsutredningen 1992. Statens offentliga utredningar 1992:19. Finansdepartementet. Stockholm.
- SOU (1993):* Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommisionens förslag. Finansdepartementet. SOU 1993:16. Stockholm.
- Sutela, P. (1993):* Itäinen Eurooppa integraatiossa: ottopoika, sisarpuoli vai TTT Katsaus 1/1993. Helsinki.
- Tarkka, J. - Åkerholm, J. (1991):* Fiscal Federalism and European Monetary Integration. Suomen Pankin keskustelualoitteita 2/92. Helsinki.
- TASKU (1990):* Suomi 1990 - 2005 - Haasteiden ja varautumisen aikaa. Taloudellinen suunnittelukeskus. Helsinki.
- Teknistieteelliset Akatemit (1990):* Kasvihuoneilmiö, ilmastonmuutos ja Suomi. Teknistieteelliset Akatemit 1990:1. Helsinki.
- The Economist (1992):* A Survey of China. 28.11.1992.
- The Economist (1993):* Chinese Puzzles. 15.5.1993.
- Tilastokeskus/KT:* Kansantalouden tilinpito. Eri vuosilta. Helsinki.
- Tilastokeskus/TT:* Teollisuustilastot. Eri vuosilta. Helsinki.
- Tilastokeskus/Tut:* Tutkimustoiminta. SVT XXVIII: 1-6, vuosilta 1974 - 1983. Helsinki.
- Tilastokeskus/TY:* Työvoimatilastot. Eri vuosilta. Helsinki.
- Tilastokeskus/VÄ:* Väestötilastot. Eri vuosilta. Helsinki.
- Tilastokeskus (1988):* Yritys- ja toimipaikkarekisteri 1986. Yritykset 1988:8. Helsinki.
- Tilastokeskus (1991):* Tutkimus- ja kehittämistoiminta 1989. Koulutus ja tutkimus 1991:3. Helsinki.
- Tilastokeskus (1992a):* Suomen yritykset 1990. Yritykset 1992:9. Helsinki.
- Tilastokeskus (1992b):* Teollisuuden innovaatiotoiminta 1991. Koulutus ja tutkimus 1992:9. Helsinki.
- Tilastollinen vuosikirja:* Suomen tilastollinen vuosikirja. Eri vuosilta. Tilastokeskus. Helsinki.
- Toffler, A. (1991):* Powershift. Pantam Books. New York.

- Tullihallitus*: Ulkomaankauppa. Tullihallituksen ulkomaankauppatilastot. Eri vuosilta. Helsinki.
- Tyrväinen, T. (1993)*: Wage Determination, Unions and Employment: Evidence from Finland. Bank of Finland. Helsinki.
- Törmä, H. - Rutherford, T. (1993)*: Integrating Finnish Agriculture into EC's Common Agricultural Policy. VATT-tutkimuksia No.13. Helsinki.
- Työministeriö (1991)*: Työvoima 2000; Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kehitys vuoteen 2000 ja arvioita vuoteen 2030. Helsinki.
- Työministeriö (1993a)*: Integraatio ja työmarkkinat. Työhallinnon julkaisu No 21. Työministeriö. Helsinki.
- Työministeriö (1993b)*: Osa-aikatyötoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1993:22. Helsinki.
- UN (1990)*: International Trade Statistics Yearbook. United Nations. New York.
- UN (1992a)*: Trade and Development Report, 1992. United Nations Conference on Trade and Development. United Nations. New York.
- UN (1992b)*: World Investment Directory. Transnational Corporations and Management Division. United Nations. New York
- UN (1992c)*: World Investment Report 1992. Transnational corporations as engines of growth. United Nations. New York.
- UN (1993)*: Monthly Commodity Price Bulletin, Vol XIII, No 3, March 1993. United Nations. Geneva.
- Uusivuori, J. (1992)*: Metsäsektorin tulevaisuudenkuva. A Future Vision of the Forest Sector. PTT Raportteja ja artikkeleita No. 105. Espoo.
- Vartia, P. - Ylä-Anttila, P. (1992)*: Kansantalous 2017. ETLA, Sarja B 80. Helsinki.
- VATT (1992)*: Suomi Euroopan Yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. Helsinki.
- VATT (1993)*: YRI-ryhmän muistio. Julkaisematon.
- Virtanen, Y. - Nilsson, S. (1992)*: Some Environmental Policy Implications of Recycling Paper Products in Western Europe. IIASA. Executive Report. 22 July.
- VM (1992)*: Teollisuuden ulkomaansijoitukset ja investointien riittävyys kotimaassa. Kansainvälistymistyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Vuori, S. - Ylä-Anttila, P. (1992)*: Introduction; kirjassa Vuori, S. - Ylä-Anttila, P. (ed.): Mastering Technology Diffusion - The Finnish Experience. ETLA, Series B 82. Helsinki.
- World Bank (1991)*: World Development Report 1991. The challenge of development. Oxford University Press. New York.
- World Bank (1992a)*: The World Bank Atlas. Washington, D.C.
- World Bank (1992b)*: World Development Report 1992. Development and the Environment. Oxford University Press. New York.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS: **Avautuva Suomi - tulevaisuuden haat.** Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 1993, 289 s. (A, ISSN 0788-4990; No 11) ISBN 951-561-063-X.

Tiivistelmä: Ajankohtaiset ongelmat korostavat alueellista integroitumista maailmantaloudessa tällä vuosikymmenellä. Monenkeskeistä yhteistyötä edistävä tekijä saavat kuitenkin koko ajan lisää painoa. Tämä heijastuu myös Suomen asemaan kansainvälisessä työnjaossa. Kuluvalla vuosikymmenellä Euroopan muuttuva sisäinen työnjako on maamme kehitystä ohjaava tekijä.

Suomen kilpailuympäristö on erittäin vaativa. Länsi-Euroopan syvenevä integraatio ja Itä-Euroopan maiden matala kustannustaso muokkaavat Euroopan sisäistä työnjakoa. Euroopan talouskehitys jäänee hitaammaksi kuin Pohjois-Amerikan ja erityisesti Kaakkois-Aasian kehitys.

Suomen talouden pääsemistä korkean ulkomaisen velkaantumisen, kasvavan julkisen velkaantumisen ja ennätystyöttömyyden loukusta uudelle tasapainoisen kasvun uralle varjostavat monet epävarmuustekijät. Päämarkkina-alueiden hitaan kasvun ohella ongelmana on kilpailukyvyyn säilyttäminen oloissa, missä talouden avautuminen edellyttää rakenteiden ja käyttäytymismallien muuttumista.

Kasvun tulisi perustua innovatiivisten vientiyrittäjien tuotannon nopeaan laajentamiseen ja tuotantopanosten tehokkaampaan hyväksikäyttöön. Työttömyyden alentaminen edellyttäisi, että työmarkkinoilla palkanmuodostus ja muut työolot heijastaisivat entistä selvemmin eri alojen palkanmaksuvaraa ja toiminnan ominaispiirteitä. Mikäli talous sopeutuu joustavasti uuteen kilpailuympäristöön eikä kansainvälisen talouden kasvu hidastu pysyvästi, työttömyys voi puolittua vuoteen 2005 mennessä. Hitaan kasvun oloissa työttömyyttä ei perinteisin keinoin voida alentaa.

Avainsanat: kansantalous: Suomi, taloudellinen integraatio, EY, maailmantalous.

GOVERNMENT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH: **Opening Finland - Challenges for the Future** (in Finnish). Helsinki, VATT, Government Institute for Economic Research, 1993, 289 s. (A, ISSN 0788-4990; No 11) ISBN 951-561-063-X.

Abstract: Current problems in the world economy will spur deeper regional integration during this decade. Factors promoting multilateral cooperation are, however, gathering strength all the time. This has consequences for Finland's position in the international division of labour. In this decade the changing internal division of labour of Europe will direct developments in Finland.

Finland's competitive environment is very demanding. Deepening integration in Western Europe and the low cost level in the Eastern Europe change Europe's internal division of labour. Economic growth in Europe may remain slower than in North America and especially in South-East Asia.

Finland's escape from the trap of a high foreign debt, growing public indebtedness and record high unemployment and return to a path of balanced growth is clouded by several factors of uncertainty. In addition to the slow growth in the main export countries, a problem is to maintain competitiveness in circumstances where the opening up of the economy requires structural and behavioral changes.

Growth should be based on the rapid expansion of the production in innovative firms and on the efficient use of production factors. The reduction of unemployment would require that in the labour market the wage formation and other working conditions reflect more clearly than before the profitability and other special features of different branches. If the economy adapts itself flexibly to the new competitive environment and if the pace of international economic growth does not slow down permanently, unemployment may decline to the half of the present level by the year 2005.

K y words: economy: Finland, economic integration, EC, world economy.

VATT-julkaisu-sarjassa ilmestynyt julkaisut

Published VATT-publications

- 1.** Finland 1990 - 2005. A time of challenge and preparation. Helsinki 1991.
- 2.** Neuvostoliitto, itäinen Eurooppa ja Suomi. Toimittaneet Pekka Sinko ja Pekka Sutela. Helsinki 1991.
- 3.** Proceedings of the Workshop on Economic Instruments in Environmental Policy. Edited by Seppo Leppänen and Pirkko Valppu. Helsinki 1991.
- 4.** Vuosikirja 1991. Toimittaneet Seppo Leppänen ja Leena Saarinen. Helsinki 1991 .
- 5.** Suomi Euroopan Yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. Helsinki 1992.
- 6.** Proceedings of the Workshop on Economic Policy in European Integration. Edited by Pekka Alajääskö and Seppo Leppänen. Helsinki 1992.
- 7.** Proceedings of the Workshop on the Evaluation of Public Sector Performance. Edited by Seppo Leppänen and Heikki A. Loikkanen. Helsinki 1992.
- 8.** ECU Euroopan raha ja Suomi. Reino Hjerppe, Matti Korhonen, Sixten Korkman ja Markku Puntila. Helsinki 1992.
- 9.** Vuosikirja 1992. Toimittaneet Reino Hjerppe ja Leena Saarinen. Helsinki 1993.
- 10.** Kertomus ensi vuosisadasta. Pertti Hynynen, Osmo Kuusi. Helsinki 1993.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Reino Hjerppe

Ylijohtaja

Kansantalouden linja

Seppo Leppänen

Tutkimusjohtaja

Verotuksen ja tulonsiirtojen linja

Iikko B. Voipio (vv.)

Tutkimusjohtaja

Rolf Myhrman

Vs. tutkimusjohtaja

Julkisten palvelujen ja investointien linja

Heikki A. Loikkanen

Tutkimusjohtaja

Johtokunta

Valtiosihteeri Eino Keinänen

Puheenjohtaja

Ylijohtaja Sixten Korkman

Varapuheenjohtaja

Osastopäällikkö Markku Lehto

Pääjohtaja Markku Mannerkoski

Osastopäällikkö Kari Puumanen

Budjettipäällikkö Raimo Sailas

Ylijohtaja Reino Hjerppe

Erikoistutkija Pirkko Valppu

O

nko vuosituhatteen vaihteen maailma edelleen Länsi-Euroopan, Pohjois-Amerikan ja Japanin kypsyvien talouksien hallitsema Bermudan kolmio? Vai vetääkö Kiina maailmantalouden uuteen nousuun? Ratkaiseeko tekninen kehitys ympäristöongelmat? Millainen on Eurooppa EY:n ulkopuolella? Mikä on Suomen asema Euroopan talouskartalla? Voidaanko Suomen velka- ja työttömyysongelmat ratkaista edes vuoteen 2005 mennessä? Mistä löytyy perusta kestäväälle, vientivetoiselle kasvulle?

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen uudessa pitkän ajan kehitysarviossa "Ayautuva Suomi - tulevaisuuden haasteet" pohditaan näitä ja lukuisia muitakin Suomen tulevaisuuteen vaikuttavia kysymyksiä. Kirjan johtoteemana on kansantalouden avautuminen ja sen vaatimat muutokset kansallisissa toimintamalleissa.



VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS

HÄMEENTIE 3 • PL / P.O.B. 269 • 00531 HELSINKI, FINLAND

Government Institute for Economic Research



ISBN 951-561-063-X
ISSN 0788-4990