

VATT-KESKUSTELUALOITTEITA
VATT-DISCUSSION PAPERS

197

EU:N
LAAJENEMISEN
NÄKÖALAT

Toimittaneet
Pekka Mäkelä
Sari Virtanen

ISBN 951-561-279-9

ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

Email: pekka.makela@vatt.fi, sari.virtanen@vatt.fi

Yliopistopaino Oy

Helsinki, kesäkuu 1999

MÄKELÄ PEKKA JA VIRTANEN SARI (TOIM.): EU:N LAAJENEMISEN NÄKÖALAT. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1999, (C, ISSN 0788-5016, No 197). ISBN 951-561-279-9.

Tiivistelmä: Julkaisu koostuu VATT-seminaarin 17.11.1998 alustuksista. Julkaisussa käsitellään Euroopan unionin laajenemisen vaikutuksia eri näkökulmilta. Erityisteemoina ovat EU:n itälaajenemisen vaikutus valtiontalouteen, tuotannon-tekijöiden liikkumiseen ja ulkomaankauppapolitiikkaan.

Agenda 2000 vähentää rakennerahastojen käyttöä, joten Suomi pysynee nettomaksajana yhteisölle. Sisämarkkinoiden toimivuuden ongelmat liittyvät lainsäädännön soveltamiseen. Yksityistäminen ja omistuselainsäädännön uudistaminen on parantanut oleellisesti suorien sijoitusten edellytyksiä keskisen Itä-Euroopan maissa. Maataloustuotteiden varsinaista hintatasoeroa EU:n ja keskisen Itä-Euroopan maiden välillä ei enää ole, paitsi ehkä maidossa ja naudanlihassa. EU:n laajenemiseen liittyvä siirtolaisuus ei aiheuta merkittäviä väestömuutoksia Suomessa.

Asiasanat: EU, keskisen Itä-Euroopan maat, tuotannontekijöiden liikkeet, työmarkkinat, Agenda 2000, itälaajeneminen

Abstract: This publication contains papers given in the seminar organized by the Government Institute for Economic Research on the 17th November 1998. The publication deals with the impact of the Eastern enlargement. Special focus is put on the impact of the Eastern enlargement on the central government finances, on the movements of the factors of production and on the trade policy.

Agenda 2000 diminishes the use of the EU structural funds, so Finland is likely to remain a net contributor to the EU budget. Problems in the functioning of the internal market are connected with the enforcement of the EU legislation. Privatization and changes in property ownership legislation have altered conditions for foreign direct investments in the CEEC countries crucially. There are no significant differences in agricultural prices between the EU and the CEEC's anymore, except maybe in milk and beef. Eastern enlargement does not have any big effect on the migration and the vital statistics of Finland.

Key words: EU, CEEC-countries, factor movements, labour markets, Agenda 2000, Eastern enlargement of the EU

Esipuhe

Olemme Euroopan unionin laajenemisen kynnyksellä, vaikka laajenemisen aika-
taulu tätä kirjoittaessa onkin avoin. EU:n laajenemisen sekä EMUn myötä tapah-
tuvan integraation syvenemisen ovat yhä tärkeämpiä talouspolitiikan kysymyksiä.
Euroopan unionin laajeneminen, sen edellytysten ja vaikutusten tutkiminen, kuu-
luukin Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n toimintasuunnitelmiin.

EU:n puheenjohtajuus kuuluu Suomelle loppuvuoden 1999. VATT:n toiminta
pyrkii palvelemaan myös tämän tehtävän tietotarpeita.

Tämä julkaisu koostuu VATT:n Paasitornissa 17.11.1998 pitämän seminaarin
alustuksista ja kommenttipuheenvuoroista. Seminaarin otsikkotunnukseksi oli
”EU:n laajenemisen näköalat”.

Seminaarin ohjelman suunnitteli ryhmä, johon kuuluivat ylijohtaja Reino Hjerp-
pe, tutkimusjohtaja Jaakko Kiander, erikoistutkija Pekka Mäkelä ja tutkimussih-
teeri Sari Virtanen.

Lausun kaikille seminaarin osanottajille parhaat kiitokseni.

Helsingissä 3.5.1999

Reino Hjerppe

ylivohtaja

Yhteenveto ja johtopäätökset

Euroopan unionin laajenemisen edellytysten ja vaikutusten tutkiminen kuuluu VATT:n toimintasuunnitelmiin. Tutkimustarpeita kartoittaakseen ja keskustelua virittääkseen VATT järjesti "EU:n laajenemisen näköalat" -seminaarin 17.11.1998. Tämä julkaisu sisältää seminaarissa esitetyt puheenvuorot. Tämä seminaari ja seminaarijulkaisu palvelee myös tietotarpeita Suomen puheenjohtajakaudella loppuvuosipuoliskolla 1999.

Seminaarissa käsiteltiin EU:n laajenemisen ja komission rahoitussuunnitelman 'Agenda 2000:n' vaikutuksia EU:n varainkäyttöön ja EU:n eri politiikkalohkoihin. Laajeneminen voi vaikuttaa kauppavirtoihin, suoriin sijoituksiin ja työvoiman liikkuvuuteen. Agenda 2000:ssa maataloudella on tärkeä sija. Liittyvien maiden sopeutuminen EU:n sisämarkkinajärjestelmään on myös tärkeä kysymys.

Reino Hjerppe toteaa seminaarin avauspuheenvuorossaan ensi vuosikymmenen tuovan mukanaan suuria haasteita Euroopalle. EU laajenee ja laajentuminen tuo mukanaan muutoksia sekä institutionaalisissa rakenteissa että Euroopan taloudessa ja politiikassa. VATT:ssa on aloitettu EU:n laajenemista koskeva tutkimusprojekti. Hankkeen käynnistämiseksi on koottu yhteen maan parhaita asiantuntijoita. Seminaarijulkaisun toivotaan tuottavan paljon ideoita jatkotutkimuksia ajatellen.

Turo Hentilän alustus käsittelee Agenda 2000:tta ja sekä Suomen ja EU:n välisiä rahavirtoja. Maastrichtin sopimukseen liittyvä edellinen EU:n kehittämissuunnitelma Delors II umpeutuu joulukuussa 1999. Agenda 2000:n esitykset ulottuvat vuoden 2006 loppuun. Niiden mukaan rakennerahastojen tukia pyritään keskittämään. Tähän asti tukipolitiikka on peittänyt peräti 51 prosenttia unionin väestöstä. Tämä osuus on tarkoitus supistaa 35 prosenttiin. Koheesiorahaston asema on tätä kirjoitettaessa kyseenalainen. Suomi pysyy nettomaksajana yhteisölle. Suurin osa skenaarioista on sellaisia, että miinusmerkki vahvistuu merkittävästikin.

Kun jäsenyyttä hakeneet maat liittyvät EU:n jäseniksi, ne samalla liittyvät osaksi EU:n ulkomaankauppajärjestelmää - tulliliittoa. **Kari Alho** keskittyy puheenvuorossaan laajenemisen vaikutukseen kauppavirtoihin. Kun keskisen Itä-Euroopan maat liittyvät EU:hun, niiden on harmonisoitava ulkotullinsa tulliliiton periaatteiden mukaan. Niiden keskimääräinen tullitaso on 6 prosenttia EU:n tason ollessa 3 prosenttia. Vetovoimamalleilla on saatu tuloksia, että näiden maiden potentiaali kaupan lisäämiseksi EU:n kanssa on suuri. Uusimmat tulokset viittaavat siihen suuntaan, että lisäyspotentiaali voi kuitenkin olla aiemmin odotettua pienempi. Muun muassa KIE-maiden ulkomaankauppa on jo nyt suuntautunut hyvin suuressa määrin EU:hun. Tasapainomalleilla on saatu tuloksia, jotka ovat samansuuntaisia kuin nykyisten EU:n jäsenmaiden kokemus: jäsenyys johtaa konvergenssiin

eli liittyvien maiden tulotaso lähenisi EU:n keskiarvoa. Suomen osalta KIE-maiden potentiaali viennissä näyttäisi jo tulleen käyttöön.

Seija Lainelan katsauksessa siirtymätalouksien nykytilasta todetaan, että Kööpenhaminan huippukokouksen (1993) asettamia jäsenyyskriteereitä ovat demokratia ja sen instituutioiden vakaus, toimiva markkinatalous, joka kestää sisämarkkinoiden kilpailupaineen, kyky vastata jäsenyyden tuomista velvoitteista poliittisessa, taloudellisessa ja rahaliitossa sekä viimeisenä unionin lainsäädännön käyttöönotto ja soveltaminen. EU:n merkitys lainsäädännön uudistamisen motiivijana ja nopeuttajana Baltiassa on suuri. Yleisesti ottaen Baltian maiden valmius täyttää liittymisen muodolliset institutionaaliset kriteerit ei tule tuottamaan suuria ongelmia.

Henrik Riihjä pohtii, miten EU:n itälaajeneminen saattaa muuttaa sisämarkkinoita yleensä ja erityisesti kilpailutilannetta sisämarkkinoilla suomalaisten yritysten kannalta. Jos hakijamaat pääsevät jäseniksi ennen kuin ne ovat saaneet uudet EU-säädösten mukaiset systeemit voimaan, on olemassa ilmeinen sisämarkkinoiden pirstoutumisen riski. Sisämarkkinoiden toimivuuden vaikeimmat ongelmat eivät liity lainsäädännön laatimiseen, vaan sen soveltamiseen. Ongelma voidaan ratkaista ottamalla hakijavaltiot ajoissa mukaan komission ja jäsenvaltioiden hallinnolliseen yhteistyöhön. Nykyisten EU-valtioiden tulee varautua laajempaan yhteisöön myös muuttamalla EU:n toimielinten päätöksentekoa.

Itä-Euroopan työmarkkinat ovat 1990-luvulla olleet samanlaisen mullistuksen kohteena kuin näiden maiden taloudet yleensäkin niiden siirtyessä suunnitelmataloudesta markkinatalouteen. **Inkeri Hirvensalo** luo katsauksen Itä-Euroopan työmarkkinoiden peruspiirteisiin ja kehitykseen 1990-luvun kuluessa ja nosti esiin tutkimuksen kannalta kiinnostavia aiheita. Itä-Euroopan työmarkkinat poikkeavat monessa kohdin EU:n työmarkkinoista. Itä-Euroopassa työvoiman kasvu on ollut 1990-luvulla erittäin pientä, monissa maissa jopa negatiivista, mikä heijastaa pääasiassa alenevaa väestönkehitystä koko Itä-Euroopan alueella. Naisten osuus työvoimasta on poikkeuksellisen korkea. Teollisuustyövoiman osuus on selvästi korkeampi kuin vastaavan tulotason maissa. Työvoiman koulutustaso on korkea. Alhaisesta palkkatasosta huolimatta työttömyys on useimmissa siirtymätalouksissa korkea.

Jaakko Kiander ja Pekka Mäkelä käsittelevät työvoiman liikkuvuutta ja Suomeen kohdistuvaa muuttopainetta EU:n mahdollisista uusista jäsenmaista. EU:n jäsenyys merkitsee sekä työvoiman että pääoman vapaata liikkuvuutta. Mitä varhaisemmin uusien jäsenmaiden jäsenyys toteutuu tai mitä lyhyempiä ovat siirtymäajat, sitä suurempia ovat paineet tuotannontekijöiden siirtymiseen maasta toiseen. Nykyisten siirtymätalouksien liittyminen EU:n jäseniksi ja työvoiman vapaan liikkuvuuden toteutuminen seuraavien 10 vuoden aikana ei aiheuta merkittäviä väestönmuutoksia Suomessa vaikka kasvattaakin muuttoliikettä jonkin

verran. Kieli, kulttuuri, työmarkkinat ja asuntomarkkinat vaikuttavat kaikki siirtolaisuuteen. Näissä suhteissa Euroopan maat eroavat toisistaan. Edes Euroopan unionin sisällä ei ole saatu aikaan työvoiman sisämarkkinoita. Nykyisten EU-maiden sopeutumista mahdolliseen muuttoaaltoon helpottaa se, että melkein kaikissa jäsenmaissa työikäisen väestön määrän odotetaan kääntyvän laskuun seuraavien 10 - 15 vuoden kuluessa.

Suorien sijoitusten nopea kasvu on tosiasia. Mikä sitten on vaikuttanut suorien sijoitusten suuntautumiseen ja mitä tulevasta kehityksestä voidaan päätellä tämän perusteella? *Julianna Borsos-Torstilan* esitelmässä pohditaan sitä, miten laajeneminen vaikuttaa suoriin sijoituksiin. Esitelmän tausta-aineistona oli hänen tuore väitöskirjansa. Ulkomaisten sijoittajien kiinnostus alueelle suuntautuviin investointeihin on usein perustunut vallitseviin alhaisiin työvoimakustannuksiin. Monet alueella toimivat yritykset ovat kuitenkin jo todenneet, että työvoimakustannukset ovat nopeassa kasvussa. Kaikkein radikaaleimmat uudistajamaat ovat saaneet suurimman osan suorista sijoituksista. Yksityistäminen on edennyt pitkälle Unkarissa, Puolassa ja viime vuosina Baltiassakin. Sijoitusten suuntautumiseen on vaikuttanut omistussääntöjen perusteellinen muuttaminen. Enemmistöomistusmahdollisuus puuttui ennen kokonaan.

EU:n laajenemisessa eräs keskeisiä kysymyksiä on maatalous, viehän maatalous noin puolet yhteisön budjetista. *Antero Tuomisen* alustus lähtee liikkeelle komission laatimista jokaisen hakijamaan maataloutta koskevista julkaisuista. Hakijamaiden maataloustuotanto on edelleen 1980-luvun lopun tason alapuolella. Nettoviejiä EU:n markkinoille ovat vain Unkari ja Bulgaria. Maataloustuotannon tuottavuus on kaikkialla hakijamaissa alhainen ja kannattavuus heikko. Kasvinviljelytuotanto on ensimmäisenä saavuttanut normaalin kannattavuuden. Kotieläintuotteiden tilanne on edelleenkin varsin heikko. Ainakaan nopealla aikavälillä KIE-maiden kilpailukyky elintarvikemarkkinoilla ei ole mitenkään kehuttava. Unkari voi tässä olla poikkeus. Maataloustuotteiden varsinaista hintatasoeroa, joka vaatisi siirtymä- tai sopeutumiskautta, ei enää ole, paitsi mahdollisesti maidossa ja naudanlihassa. Maataloudessa investointien todennäköinen kohde on kasvinviljely. Kotieläintuotannossa riskinä sen sijaan on se, että nykyiset EU-maat valtaavat markkinat.

Jussi Huopaniemi toteaa alustuksessaan, että valtiovarainministeriön keskusteluissa on EU:n laajenemisen problematiikasta ollut esillä hyvinkin monenlaiset kysymykset. Makrotaloudellinen kysymys on se, miten laajeneminen vaikuttaa euroalueen vakauteen - muun muassa kysymys hakijamaiden syvistä kauppataseiden vajeista. Työvoiman liikkuvuus ja Kööpenhaminan jäsenyyskriteereiden täytyminen vaatisivat analyttistä tarkastelua. Koska yleensä voidaan sanoa, että maa täyttää markkinatalouden tunnusmerkit? Jos hakijamaat eivät menestyisi sisämarkkinoilla, sillä voisi olla haitallisia vaikutuksia euroalueelle.

Reino Hjerppen puheenjohtajan loppuyhteenvedossa todetaan, että Euroopan unionin laajenemista tutkittaessa keskeinen kysymys on se, mitä laajeneminen merkitsee Suomelle, miten vaikutukset kohdistuvat Suomeen. Laajenemisen välittömät budjettivaikutukset vetävät paljon huomiota osakseen. Eräs tapa analysoida laajemmin kansantaloudellisia vaikutuksia on kysyä, mitä tapahtuu ulkomaankaupalle, pääomaliikkeille ja työvoiman liikkuvuudelle. Nämä kolme kokonaisuutta ovat keskenään riippuvuussuhteissa. Näihin kysymyksiin vastattaessa lokalisaatioteoria tulee olemaan hyvin paljon keskeisempi kuin tähän saakka. Laajeneminen voi tapahtua uusien jäsenkandidaattien osalta vaiheittain. Ensinnousee esille KIE-maiden sopeutuminen sisämarkkinoihin, ja sitä seuraa talous- ja rahaliittoon ja yhteiseen rahaan sopeutuminen.

Johtopäätökset

Seminaarin keskeisiä johtopäätöksiä on se, että tässä laajenemisen aallossa on tärkeää, päinvastoin kuin edellisessä vuonna 1995 tapahtuneessa laajenemisessa, tutkia laajenemisen vaikutuksia unionin sisällä ja erityisesti vaikutuksia eri sektoripolitiikkoihin. Laajenemista on siis tutkittava siltä kannalta, miten se vaikuttaa unionin päätöksentekoon, rahoitukseen ja tuotannon tekijöiden liikkeisiin. Suomen kannalta keskeisiä politiikkalohkoja ovat rakennerahastojen käyttö eli aluepolitiikka sekä maatalouspolitiikka. Keskeistä avainpolitiikkasektorien osalta on vaikutusten haarukointi. Pienten maiden asema EU:n päätöksenteossa on myös Suomen etujen kannalta keskeinen kysymys.

Kahteen keskeiseen sektoripolitiikkaan liittyvät välittömät budjettivaikutukset saavat yleensä paljon huomiota osakseen. Kysymys ei ole kuitenkaan vain tästä. Eräs tapa analysoida laajemmin kansantaloudellisia vaikutuksia on lähteä kysymään, mitä tapahtuu ulkomaankaupalle, pääomaliikkeille ja työvoiman liikkuvuudelle. Nämä ovat keskenään riippuvuussuhteissa. Niiden taustalla on puolestaan kysymys markkinoiden toiminnan tehokkuudesta. EU:n laajetessa liittyvien maiden instituutiot muuttuvat paremmin kilpailua edistäväksi. Markkinoiden kilpailullisuuden lisääntyminen, mittakaavaetujen hyväksikäyttö ja työnjaon syveneminen lisäävät hyvinvointia. Tämä hyvinvoinnin lisäys on suuruusluokaltaan oleellisesti suurempi kuin puheena olevat melko marginaaliset budjettimuutokset sinänsä. Sen sijaan budjettimuutoksiin liittyvät muutokset maatalous- ja aluepolitiikassa voivat olla merkityksellisiä ja huomattaviakin maatalouselinkeinon ja alueiden kannalta.

Kolmio työvoima-, pääoma- ja hyödykevirrat vaikuttaa siihen, miten tuotannon lokalisaatio loppujen lopuksi muotoutuu ja miten EU:n laajeneminen vaikuttaa Suomen kannalta. Millaisia uusia rakenteita ja yhteistyön muotoja, uutta kansainvälistä työnjakoa, on Euroopassa syntymässä?

Euroopan yhteisön laajenemisen tutkimusohjelman onkin luontevaa keskittyä työvoima-, pääoma- ja hyödykevirtojen eli ulkomaankaupan, työvoiman liikkuvuuden ja suorien sijoitusten analysointiin. Lisäksi oleellisia tutkimusaiheita ovat budjetti, aluepolitiikka ja maatalous. Niiden taustalla on kuitenkin tärkeitä kysymyksiä instituutioista, päätöksenteosta, kilpailullisuudesta sekä työ- ja hyödyke-markkinoiden toimivuudesta. Nämäkin vaativat huomiota.

Sisällys

Seminaarin avaus	1
Reino Hjerppe	
Agenda 2000 ja Suomen EU-rahavirrat	3
Turo Hentilä	
Kommenttipuheenvuoro Teuvo Junka	
Laajeneminen ja kauppavirrat	17
Kari Alho	
Kommenttipuheenvuoro Pekka Mäkelä	
Katsaus siirtymätalouksien nykytilaan	30
Seija Lainela	
Kommenttipuheenvuoro Jussi Huopaniemi	
Laajeneminen ja sisämarkkinat	38
Henrik Räihä	
Kommenttipuheenvuoro Markku Kotilainen	
Siirtymätalouksien työmarkkinat	55
Inkeri Hirvensalo	
Kommenttipuheenvuoro Peter Boldt	
Laajeneminen ja maatalous	66
Antero Tuominen	
Kommenttipuheenvuoro Tuomo Heikkilä	
Suorat sijoitukset - vaikuttaako laajeneminen niihin?	77
Julianna Borsos-Torstila	
Kommenttipuheenvuoro Paavo Okko	
Työvoiman liikkuvuus - mitä tutkimukset kertovat Suomen kannalta?	86
Jaakko Kiander ja Pekka Mäkelä	
Kommenttipuheenvuoro Olavi Koivukangas	

EU laajenee - mihin tutkimusta tarvitaan avuksi?	105
Jussi Huopaniemi	
Puheenjohtajan loppuyhteenveto	109
Reino Hjerppe	
Liite 1 Seminaariin osallistujat	111

Reino Hjerppe
VATT

Seminaarin avaus

Ensi vuosikymmen tuo mukanaan suuria haasteita Euroopalle. Seuraavat 10 vuotta tulevat olemaan EU:n laajenemisen aikakautta. Tämä voi aiheuttaa merkittäviä muutoksia Euroopan unionin 'arkkitehtuurissa'. Se tarkoittaa muutoksia sekä institutionaalisissa rakenteissa että Euroopan taloudessa ja politiikassa.

Kysymys etenemisvauhdista on mielenkiintoinen ja avoin. Miten ja millä vaiheistuksella Eurooppa laajenee? Mikä on Eurooppa-käsite tulevaisuudessa?

VATT:ssa on aloitettu EU:n laajenemista koskeva tutkimusprojekti. Hankkeen käynnistämiseksi olemme koonneet tähän julkaisuun maamme parhaiden asiantuntijoiden näkemyksiä EU:n laajenemiskysymyksestä. Julkaisun toivotaan tuottavan paljon ideoita jatkotutkimuksia ajatellen.

Ensi vaiheen laajenemisen sisältö on jo sikäli tiedossa, että meillä on annettuna ne maat, jotka lähtevät neuvottelemaan jäsenyydestä. Prosessi on siis tältä osin jo määritelty lähitulevaisuutta ajatellen. Meille tärkeä kysymys on, mitä seurausvaihtokuituksia tällä on Suomelle.

Kysymys ei ole vain siitä, millaisia budjettivaikutuksia laajenemisella tulee olemaan. Taloustieteilijöiden näkökulmasta voimme kysyä, tuleeko uusia työvoiman liikkeitä, miten pääomat ohjautuvat ja mitkä ovat keskeiset voimatekijät tässä prosessissa. Miten pystytään sopeutumaan yhteiseen maatalouspolitiikkaan? Yhteinen maatalouspolitiikka oli eräs Euroopan yhteisistä peruspilareista samalla tavalla kuin hiili- ja teräsyhteisö ja tulliliittokin. Voidaan siis sanoa että hiili ja teräsyhteisö, tulliliitto ja maatalouspolitiikka olivat yhdentymisen alkuaikojen kulmakiviä. Voimmeko vielä oppia näistä vanhoista integraatiomalleista jotakin? Antavatko edelliset laajenemisvaiheet osviittaa tulevaisuudesta? Onko mitään analogioita käytettävissä vai olemmeko nyt kokonaan uudessa tilanteessa?

Voidaan tietenkin väittää, että olosuhteet ovat radikaalistikin muuttuneet integraation alkuajoista. Sisämarkkinat ja EMU ovat vieneet integraatiota pitkälle syvyyssuunnassa. Suomen kannalta on kiinnostavaa muun muassa se, että EU:lla on nyt hahmottumassa yhteinen pohjoinen dimensio. Avoin kysymys on, miten tämä uusi dimensio tulee lopulta muuttamaan Euroopan arkkitehtuuria. Toisaalta kun Eurooppa - uudet jäsenkandidaatit mukaan lukien - kaiken kaikkiaan ikäännty niin miten säilytetään talouden dynamiikka ja poliittinen dynaamisuus uudessa ympäristössä? Olosuhteiden ja lähtökohtatilanteiden suuresta muutoksesta huoli-

matta aiemmat neuvotteluprosessit voivat silti tarjota aineksia myös tulevan laajenemisprosessin analysointiin.

Äskettäisessä CEPRin julkaisemassa Baldwinin, Francois'in ja Portesin (1997, ks. myös Hjerppe et al. 1998) analyysissä laajenemisen taloudellisesta vaikutuksesta on päädytty siihen, että uudet jäsenmaat hyötyvät jäsenyydestä paljon. Kysymys on hyvin paljon siitä, milloin jäsenkandidaattien lainsäädäntö ja instituutiot ovat valmiita liittymiseen. Laajeneminen on aina merkinnyt yhteisön heterogeenisuuden kasvua, ja näin näyttäisi olevan asian laita myös nyt. Heterogeenisuuden kasvu on aina asettanut uusia koheesiovaatimuksia. Sitä mukaa prosessi myös voi vaikeutua.

Olen tässä yrittänyt hahmotella joitakin yleisiä kysymyksiä keskustelun lähtökohdiksi. Joka tapauksessa meidän on nyt aloitettava systemaattinen Euroopan laajenemisen analyysi. Puhumme sen ensivaiheista nyt. Tämän julkaisun tarkoituksena on myös hahmottaa lähiaikojen konkreettista tutkimusohjelmaa ja siten luoda pohjaa systemaattiselle ja pitkäjänteiselle analyttiselle jatkotyölle tällä alueella.

Viime aikoina on puhuttu paljon siitä, että laajenemishalut ovat Euroopan politiikassa viime aikoina hiipuneet. Laajenemisprosessin kannalta olisikin nyt kovin hyödyllistä, jos pystyttäisiin hahmottamaan, mikä on olennaista ja mikä ei. Näin voitaisiin muodostaa parempi tiedollinen pohja tulevia keskusteluja silmällä pitäen.

Kirjallisuus

Baldwin, Richard E., Joseph F. Francois and Richard Portes (1997): The costs and benefits of Eastern enlargement: the impact of the EU and Central Europe. *Economic Policy*, no 24, April 1997. Blackwell Publishers.

Hjerppe Reino, Pekka Mäkelä and Iikko B. Voipio (1998): Finland as a member of European Union - first experiences. VATT-discussion papers no. 180. Government Institute for Economic Research.

Turo Hentilä
Valtiovarainministeriö

Agenda 2000 ja Suomen EU-rahavirrat

Aiheekseni on annettu Agenda 2000 ja Suomen ja EU:n väliset rahavirrat.

Meillä on Agenda 2000 esitykset nyt pöydällä. Päätöksiä odotellaan aikaisintaan maaliskuussa 1999. Ajanjakso ulottuu vuoteen 2006 asti. Tarkkoja vastauksia otsikkoni mukaisesta aiheesta ei kukaan pysty antamaan, mutta näitä asioita on tutkittu ja laskettu erilaisten skenaarioiden pohjalta.

Taulukko 1 Vuosien 1999 - 2006 rahoitussuunnitelma, miljoonaa euroa vuoden 1999 hinnoin

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Maatalous ¹⁾	45205	46050	46920	47820	48730	49670	50630	51610
josta liittymisen valmistelun tukeminen		520	520	520	520	520	520	520
2. Rakenteelliset tukitoimet	39025	36640	37470	36640	35600	34450	33410	32470
Rakennerahastot	32731	32600	33430	32600	31560	30410	29370	28430
Koheesiorahasto	3000	3000	3000	3000	3000	3000	3000	3000
Liittymisen valmistelun rakenneväline aiemmat mukautukset ²⁾	3294	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
3. Sisäiset politiikat	6386	6390	6710	6880	7050	7230	7410	7600
4. Ulkoiset toimet	6870	6870	7070	7250	7430	7610	7790	7900
josta liittymisen valmistelun tukeminen		1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
5. Hallintomenot	4723	4730	4820	4910	5010	5100	5200	5300
6. Varaukset	1192	850	850	600	350	350	350	350
Rahoitusvaraus	500	500	500	250	0	0	0	0
Varaus hätäapua varten	346	200	200	200	200	200	200	200
Takuuvaraus	346	150	150	150	150	150	150	150
Maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen enimmäismäärä	103401	101530	103840	104100	104170	104410	104790	105230
Maksুমääräyksiin käytettävien määrärahojen enimmäismäärä	96380	98800	101650	102930	103520	103810	104170	104560
Maksুমäärärahojen enimmäismäärä (% BKTL:sta)	1,23 %	1,24 %	1,24 %	1,22 %	1,20 %	1,18 %	1,15 %	1,13 %
Marginaali	0,04 %	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,03 %
Käytettävissä laajentumista varten				0,02 %	0,04 %	0,06 %	0,09 %	0,11 %
Omien varojen enimmäismäärä	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %

1) Enimmäismäärä vastaa maatalouden menolinjausta.

2) Mukaan lukien ETA:n rahoitusmekanismiin liittyvä määrä ja komission vuoden 1997 talousarvion toteuttamisedellytysten johdosta esittämä mukauttamisehdotus.

Suomen ja EU:n rahavirrat ovat erittäin ajankohtainen aihe. Tällä viikolla hallituksen täytyisi jälleen kerran ottaa kantaa Agenda 2000 esitykseen kuten myös omien varojen järjestelmän uusimiseen.

Keskityn budjetinäkökulmaan eli Agenda 2000:n budjettivaikutuksiin. Agenda 2000:n substanssimuutokset liittyvät laajentumiseen, maatalouspolitiikan uudistukseen ja rakennerahastojen uudistamiseen.

Voidaan kysyä, missä vaiheessa ja missä järjestyksessä edetään. Pannaanko ensin rahoituskehukset kiinni seitsemäksi vuodeksi ja sen jälkeen tehdään politiikkapäätökset, vai tehdäänkö ensiksi politiikkapäätökset ja tehdään sen mukainen rahoituskehitys? Nyt on vallalla sellainen käsitys, että kaikki kulkee rintarinnan. Sitten maaliskuun lopussa kaikki asiat päätettäisiin yhtä aikaa. Sitä ennen ei haluta tehdä ennakkotapauksia miltään sektorilta eikä minkään sektorin pieneltäkään lohkolta.

Nyt on tulossa kolmannet rahoituskehukset vuosiksi 2000 - 2006. Aikaisemmin on ollut kaksi monivuotista rahoituskehystä, ensimmäiset olivat viidelle vuodelle 1988 - 1992 (Delors I) ja seuraavat seitsemälle vuodelle 1993 - 1999 (Delors II). Seuraavan paketin nimi lienee siten Santer I.

Delors II on umpeutumassa joulukuussa 1999, ja kokemukset ovat olleet myönteisiä. EU:n budjetti on esimerkiksi joka vuosi saatu hoidetuksi satamaan neuvoston ja parlamentin toimesta. Neuvosto ja parlamenttihan ovat kaksi budjettivallan käyttäjää. Kuten edelliselläkin kerralla yhteisen maatalouspolitiikan uudistus on ollut esillä ja aivan samat periaatteetkin. Tämä lisää budjettirasitetta suoran tuen kasvusta johtuen. Hallinnollisia hintoja painetaan alaspäin ja sitä myöten markkinahintoja. Komissio ehdottaa tällä kertaa puolta kompensatiota hallinnollisten hintojen laskusta. (Edellisellä kerralla kompensatio oli täysimääräinen, mikä osoittautui myöhemmin ylikompensaatioksi).

Edellisellä kerralla (1993) taustalla oli Maastrichtin sopimus, josta tuli aika kalliitakin päätöksiä ja vaikutuksia itse rahoituskehyksiin. Tällä kerralla Amsterdamin sopimuksesta ei ole näköpiirissä menolisäyksiä yhteisölle, koska em. sopimuksen uudet/vahvistetut alat (esimerkiksi yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä sisäasiat) eivät ainakaan komission esityksen mukaan tule viemään paljoakaan lisävaroja nykytilanteeseen nähden.

Komissio pyrkii keskittämään rakennerahastojen tukia. Tähän asti tukipolitiikka on peittänyt 51 prosenttia väestöstä. Tämä on tarkoitus supistaa 35 prosenttiin. BKT-erotkin ovat kaventuneet. Komission selvityksen mukaan 66 prosenttia (EU:n keskimääräisestä BKT:sta) on muuttunut 74 prosenttiin neljän köyhimmän maan osalta, toisin sanoen ne ovat tulotasoltaan jo 74 prosenttia EU-keskiarvosta. Koheesiorahaston asema on kyseenalainen, sitä kyseenalaistetaan joka päivä. Kolme maata (Irlanti, Portugali ja Espanja) on menossa euroalueeseen. Voidaan kysyä, onko koheesiorahasto silloin täyttänyt tehtävänsä.

Komission juuri julkaisemien nettolaskelmien mukaan Irlanti on suhteessa BKT:hen merkittävin nettosaaja EU:n budjetissa. Ylipäätään laskelmat kertovat selkeästi eri maiden nettoasemat. Niihin liittyy kuitenkin tiettyjä tulkintaongelmia. Esimerkiksi kannettu ulkotulli on laskelmissa ko. maan maksua EU:lle. Tämän takia neljälle maalle tulee ehkä ”liian suuret” maksut EU:lle laskelmissa. Nämä maat ovat Hollanti, Belgia, Englanti ja Irlanti. Vastaavasti toisaalta Hollantia vetää toiseen suuntaan ilmiö, että maataloustuotteiden vientituet lasketaan sen mukaan, mihin maahan ne maksetaan. Edellä mainittu tukihan ei aina välttämättä hyödytä Hollantia tai hollantilaisia vientiyrittäjiä.

Taulukko 2 Kirjanpidollinen budjettiasema

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	milj. ecua	%/BKTL	milj. ecua	%/BKTL	milj. ecua	%/BKTL	milj. ecua	%/BKTL	milj. ecua	%/BKTL	milj. ecua	%/BKTL
B	1224,2	0,71	1333,1	0,72	1139,6	0,58	1718,2	0,81	1415,8	0,66	1079,5	0,50
DK	295,4	0,29	356,9	0,33	236,6	0,20	345,1	0,27	247,8	0,19	68,6	0,05
D	-9561,6	-0,62	-11659,7	-0,71	-13465,7	-0,78	-13198,3	-0,72	-10528,3	-0,57	-10943,5	-0,60
GR	3588,2	4,66	4094,7	5,17	3873,9	4,62	3528,5	3,99	4081,0	4,20	4371,8	4,13
E	2708,1	0,61	3022,4	0,74	3171,6	0,79	7253,2	1,70	6114,3	1,34	5936,0	1,28
F	-1319,3	-0,13	-1026,9	-0,10	-2465,3	-0,22	-1540,1	-0,13	-137,6	-0,01	-781,1	-0,06
IRL	2119,8	5,88	2402,5	6,58	1767,9	4,45	1913,7	4,48	2316,1	4,86	2676,7	4,84
I	-231,7	-0,03	-1142,0	-0,14	-2366,0	-0,28	-672,7	-0,08	-1152,5	-0,12	-61,3	-0,01
L	626,2	5,24	737,0	5,91	607,6	4,55	694,1	4,88	787,8	5,49	725,4	4,89
NL	-818,6	-0,33	-1263,9	-0,48	-1762,9	-0,62	-1921,2	-0,64	-2331,8	-0,75	-2276,2	-0,71
A	-	-	-	-	-	-	-860,5	-0,49	-213,5	-0,12	-723,6	-0,40
P	2124,4	2,93	2457,7	3,44	1844,9	2,50	2441,1	3,08	2849,7	3,41	2721,8	3,12
FIN	-	-	-	-	-	-	-133,9	-0,14	88,0	0,09	56,1	0,06
S	-	-	-	-	-	-	-897,7	-0,53	-656,6	-0,35	-1129,5	-0,59
UK	-2256,1	-0,28	-2959,3	-0,37	-1074,0	-0,13	-4639,1	-0,55	-2106,1	-0,23	-1798,8	-0,16
Yht.	-1501,2	-0,03	-3648,6	-0,07	-8491,9	-0,15	-5969,7	-0,09	774,0	0,01	-78,0	-0,00

Suomi pysyy nettomaksajana yhteisölle. Mutta on olemassa sellaisiakin skenaariorioita, että jos kaikki menee oikein nappiin, niin asemamme ei ole kovin vahvasti miinusmerkinen. Mutta suurin osa vaihtoehtoista on sellaisia, että miinusmerkki vahvistuu merkittävästikin.

Omien varojen järjestelmään kaavaillaan muutosta, jossa on kolme optiota: yhteisrahoitus, puhdas BKTL-maksu ja kolmantena korjausmekanismi, jolla ylisuuret jäsenmaan nettomaksut estetään.

Teuvo Junka
VATT

Agenda 2000 ja Suomen EU-rahavirrat

Kommenttipuheenvuoro

1 Vuosien 2000 - 2006 rahoitussuunnitelma

Suunnitelman laskelmissa on tekninen oletus, että ensimmäinen laajentuminen osuu vuoteen 2002. Rahoitussuunnitelmassa otetaan huomioon unionin keskeiset politiikkamuutokset (maatalouspolitiikka ja rakennerahastouudistus) sekä ensimmäisen laajentumisvaiheen ja siihen sisältyvien siirtymäkausien vaikutukset ja liittymistä valmistelevien tukien kehittäminen.

Uusin rahoitussuunnitelma koskee nykyistä 15 jäsenvaltion EU:ta. Kuitenkin siihen sisältyy myös uusien jäsenten liittymistä valmistelevia tukieräitä, jotka maksetaan kokonaan nykyisten jäsenten varoista. Lisäksi rahoitussuunnitelmassa on erikseen mukana arvio uusien jäsenten vaikutuksesta EU:n menoihin vuosina 2002 - 2006.

Komission mukaan "uusien jäsenvaltioiden liittyminen aiheuttaa nykyisille 15 jäsenvaltiolle huomattavia ylimääräisiä kustannuksia". Tästä huolimatta komissio katsoo, että rahoituksesta selvittää nostamatta omille varoille asetettua kattoa, joka on nyt voimassa olevan Delors II:n mukaan 1,27 prosenttia BKTL:sta vuonna 1999 (Taulukko 1). Tämä edellyttää kuitenkin marginaalien tuntuva kasvattamista jo vuoden 1999 talousarviossa. Marginaali tarkoittaa tässä omien varojen enimmäismäärän ja todellisten menojen eli maksumäärärahojen erotusta. Marginaalia voidaan kasvattaa vähentämällä EU:n menojen suhteessa BKTL:oon. Marginaali kasvaa luonnollisesti myös, jos EU:n menojen määrä pysyy ennallaan, mutta BKTL kasvaa.

Komission laskelmissa oletetaan, että nykyisen 15 jäsenvaltion talouskasvu on 2,5 prosenttia vuodessa vuosina 2000 - 2006 ja jäsenyyttä hakeneiden maiden talouskasvu neljä prosenttia vuodessa. Näillä oletuksillaan komissio arvioi, että EU:lla on vuonna 2006 käytettävissään yli 20 miljardin ecun eli 127 miljardin markan lisäresurssit (vuoden 1999 hinnoin) vuoteen 1999 verrattuna. Tähän lukuun päädytään seuraavasti:

	Mrd. mk vuoden 1999 hinnoin		
	1999	2006	Lisäys / marginaali
EU:n maksumäärärahat (menot)	578,3	627,4	49,1
Marginaali nykyisen 15 valtion osalta (0,03 %)	18,8	16,7	16,7
Liittymiseen käytettävissä oleva marginaali (0,11 %)		61,0	61,0
Käytettävissä yhteensä	597,1	705,1	126,8
Edellinen, % BKTL:sta	1,27	1,27	

Taulukko 1 Rahoitussuunnitelma vuosille 2000 - 2006, milj. mk vuoden 1999 hinnoin (1 ecu = 6 Smk)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>1. Yhteinen maatalouspolitiikka</i>	271230	276300	281520	286920	292380	298020	303780	309660
siitä liittymistä valmisteleva tuki	0	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
<i>2. Rakenteelliset tukitoimet</i>	214386	219840	224820	219840	213600	206700	200460	194820
siitä: rakennerahastot	196386	195600	200580	195600	189360	182460	176220	170580
koheesiorahasto	18000	18000	18000	18000	18000	18000	18000	18000
liittymistä valmisteleva tuki	0	6240	6240	6240	6240	6240	6240	6240
muut järjestelyt	19764							
<i>3. Yhteisöpolitiikka</i>	38316	38340	40260	41280	42300	43380	44460	45600
<i>4. Toimet yhteisön ulkopuolella</i>	41220	41220	42420	43500	44580	45660	46740	47400
siitä liittymistä valmisteleva tuki	0	9360	9360	9360	9360	9360	9360	9360
<i>5. Hallintomenot</i>	28338	28380	28920	29460	30060	30600	31200	31800
<i>6. Varaukset</i>	7152	5100	5100	3600	2100	2100	2100	2100
Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat yhteensä	600642	609180	623040	624600	625020	626460	628740	631380
Tarvittavat maksumääräyksiin käytettävät määrärahat	578280	592800	609900	617580	621120	622860	625020	627360
- Edelliset, % BKTL:sta	1,23	1,24	1,24	1,22	1,20	1,18	1,15	1,13
- Marginaali, % BKTL:sta	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
- Liittymistä koskeva varaus, % BKTL:sta	0,0	0,0	0,0	0,02	0,04	0,06	0,09	0,11
- Omien varojen enimmäismäärä, % BKTL:sta	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27
Liittymistä valmisteleva tuki yht.	0	18720	18720	18720	18720	18720	18720	18720

Maatalousmenot

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan vuotuisille menojen lisäyksille on määrätty enimmäismäärä, menokatto. Sen mukaan vuotuinen menojen lisäys saa olla enintään 74 prosenttia BKTL:n kasvusta. Kun Agenda 2000:ssa oletetaan, että BKTL kasvaa nykyisissä jäsenmaissa 2,5 prosenttia vuodessa, maatalousmenojen määrä saa kasvaa enintään 1,85 prosenttia vuodessa. Ja kun hintojen nousuksi oletetaan 2 prosenttia vuodessa, maatalousmenot saisivat käyvin hinnoin kasvaa enintään vajaa neljä prosenttia vuodessa vuosina 2000 - 2006, jos tämä menokaton laskutapa on käytössä myös jatkossa. Komissio ehdottaa, että niin meneteltäisiin. Siitä seuraa pelivaraa niin paljon, että komission mukaan ”maataloudessa havaitut uudet tarpeet voidaan kattaa ilman sanottavia ongelmia”.

Agenda 2000:n maatalouspolitiikan uudistus vaikuttaisi eri menoihin seuraavasti (miljardia markkaa vuoden 1999 hinnoin):

	Mrd. mk
Interventiomekanismi ja vientituet,	-28,8
siitä - Viljakasvit	-9,6
- Naudanliha	-9,6
- Maitotuotteet	-6,6
- Muut	-3,0
Suora tuki,	+49,2
siitä - Viljakasvit	+9,6
- Naudanliha	+21,6
- Maitotuotteet	+18,0

Komission mukaan edellä tarkastellun ”menokaton soveltaminen sellaisenaan jättäisi vuodesta 2003 alkaen kasvavan marginaalin, joka kauden lopussa olisi erittäin tuntuva”. Komission mukaan sitä tarvitaan markkinoilla vallitsevien epävarmuustekijöiden, CAP-uudistuksen jatkamisen ja EU:n laajentumisen takia.

Suomen tunnettu ongelma on tässä ollut se, että tulotukena ei ole tulossa yhtä paljon lisäystä kuin vientituissa menetetään. Suomen menetys on arvioitu 0,9 miljardiksi markaksi vuodessa. Lopullista totuutta ei kuitenkaan vielä tiedetä, koska kompensatoneuvottelut ovat vielä kesken.

Rahoitussuunnitelmassa on mukana maataloustukeen sisältyvä nk. liittymistä valmisteleva tuki, noin 3 miljardia markkaa vuodessa. Tämä tuki suunnataan hakijamaiden elintarvikkeiden jalostuksen, markkinointiketjun ja laadunvalvonnan parantamiseen.

Rakennerahastomenot

Agenda 2000 mukaan rakenteellisiin menoihin käytetään vuosina 2000 - 2006 yhteensä 275 miljardia ecua (siis 1650 miljardia markkaa) vuoden 1997 hinnoin. Tämä vastaisi suunnilleen vuoden 1999 suhteellista tasoa, joka on 0,46 prosenttia EU:n BKTL:sta. Koska määrään sisältyvät mittavat rakennetuet uusille maille, nykyisten jäsenmaiden rakennerahastotuet pienentyisivät selvästi. Edellä mainitusta 275 miljardista ecusta menisi 210 miljardia ecua rakennerahastotukina ja 20 miljardia ecua koheesiorahastotukina nykyisille jäsenmaille (nk. koheesiomaille) ja loput 45 miljardia ecua rakennetukina uusille jäsenmaille. Varsinaisesta rahoitussuunnitelmasta, joka esitetään vuoden 1999 hinnoin ja jossa ei ole mukana uusia jäsenmaita, ilmenee, että 15 maan rakenteelliset tukitoimet (vuonna 1999 mukana ”muut järjestelyt”) ovat vuonna 2006 noin 40 miljardia markkaa pienemmät kuin vuonna 1999. Suomen osuus vähennyksestä olisi kaavamaisesti laskeen noin 0,6 miljardia markkaa.

Edellä mainitusta 210 miljardista ecusta noin 2/3 suunnataan tavoitteen 1 alueita koskeviin tukiin. Siihen sisältyvät niiden alueiden siirtymäkauden järjestelmät, joilla BKT/asukas on yli 75 prosenttia keskiarvosta ja jotka jätetään asteittain tavoitteen 1 ulkopuolelle. Tavoite 1 kattaa nyt 25 prosenttia EU:n väestöstä. Tämä osuus pienenee suunnitelmakaudella 20 prosenttiin. Loput suunnataan muihin tavoitteisiin (2 ja 3). Niiden rahoitusta vähennetään asteittain samalla kun rahoitusta keskitetään ja lisätään pienemmälle kohdeväestölle.

Vuonna 2006 lasketaan noin 30 prosenttia rakennerahastomenoista kohdennettavan uusille jäsenmaille. Rakenteellisiin tukitoimiin sisältyy vuosittain 1 mrd. ecua nk. liittymistä valmistelevalle tukea. Sen tarkoituksena on pääasiassa edistää jäsenhokkaiden kykyä lähestyä EU:n normeja infrastruktuurien (kuljetustoiminta, liikenneverkot ja ympäristönsuojelu) osalta samalla tavalla kuin nykyiset koheesiorahastot toimivat kuljetusalalla ja ympäristönsuojelussa.

Koheesiorahastosta tuetaan maita, joilla BKT/asukas on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta (Kreikka, Espanja, Irlanti ja Portugali).

Yhteisöpolitiikan menot

BKTL:n kasvua nopeammin on aikomus kasvattaa erityisesti sellaisten ohjelmien menoja, jotka edistävät kasvua ja työllisyyttä sekä uuden teknologian kehittämistä ja käyttöönottoa. Tärkeimmälle sijalle suunnitelmassa nostetaan Euroopan laajuiset verkot ja koulutus. Niihin lisätään menoja BKTL:n kasvua nopeammin. Muina tärkeinä kohteina mainitaan tutkimus- ja kehitystoiminta, ympäristöystävällinen ympäristöteknologia ja pk-yritysten tukeminen.

Menot toiminnasta EU:n ulkopuolella

Kasvua on merkitty suunnilleen saman verran kuin BKTL kasvaa nykyisessä 15 jäsenvaltion EU:ssa.

Hallintomenot

Komissio olettaa, että hallintomenot kasvaisivat hitaammin kuin nykyisen 15 jäsenvaltion BKTL. Näin siitä huolimatta, että puolet hallintomenojen kasvusta johtuu pelkästään eläkemenojen kasvusta ja että laajentumisen lisäkustannukset arvioidaan suhteellisesti suuremmiksi kuin uusien jäsenvaltioiden aiheuttama BKTL:n kasvu. Ilmeisesti hallintomenoja on nykyisestä karsittava, jotta suunnitelma voisi toteutua.

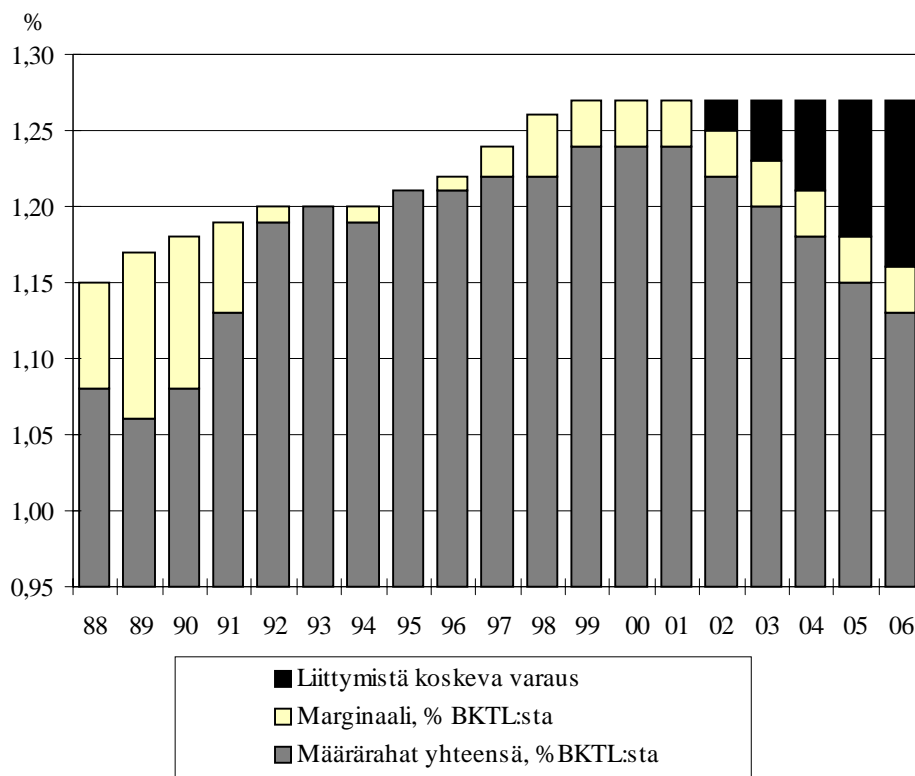
Varaukset

Tämä ryhmä sisältää rahoitusvarauksen, takuuvarauksen ja varauksen hätäapua varten. Rahoitusvaraus on tarkoitus lopettaa asteittain vuoteen 2003 mennessä. Syynä on se, että maatalouspolitiikan uudistuksen myötä hintataso mukautuu maailmanmarkkinatasolle eräillä tärkeillä aloilla. Tämä vähentää EU:n talousarvion haavoittuvuutta dollarin kurssivaihteluille. Varaus hätäapuun pienennetään 1,2 miljardiin markkaan ja jatkossa sitä käytetään vain sellaisten tilanteiden hoitamiseen, joita talousarviota laadittaessa ei todella voitu ennakoita.

2 Laajentumisen rahoitus

Komission peruslähtökohta on, että omien varojen enimmäismäärää koskeva päätös on voimassa koko kauden 2000 - 2006. Sen keskeinen sisältö on, että omien varojen enimmäismäärä saa olla enintään 1,27 prosenttia EU-maiden BKTL:sta (Kuvio 1). Koska todelliset menot ovat paljon pienemmät suhteessa BKTL:oon, väliin jää leveä marginaali. Esimerkiksi vuonna 2006 marginaali olisi 0,14 prosenttia BKTL:sta (13 miljardia ecua eli lähes 80 miljardia markkaa, 15 jäsenen EU:ta koskevassa laskelmassa). Tällä marginaalilla komissio uskoo voivansa rahoittaa kaikki Agenda 2000 uudistukset mukaan lukien uusien jäsenmaiden aiheuttamat menojen lisäykset. Marginaalista osuus, jonka suuruus vuonna 2006 on 0,11 prosenttia BKTL:sta, on osoitettu laajentumisen rahoittamiseen. Vuonna 2006 se on markoissa noin 61 miljardia.

Kuvio 1 Rahoitussuunnitelma vuosille 2000 - 2006, miljoonaa markkaa vuoden 1999 hinnoin (1 ecu = 6 Smk)

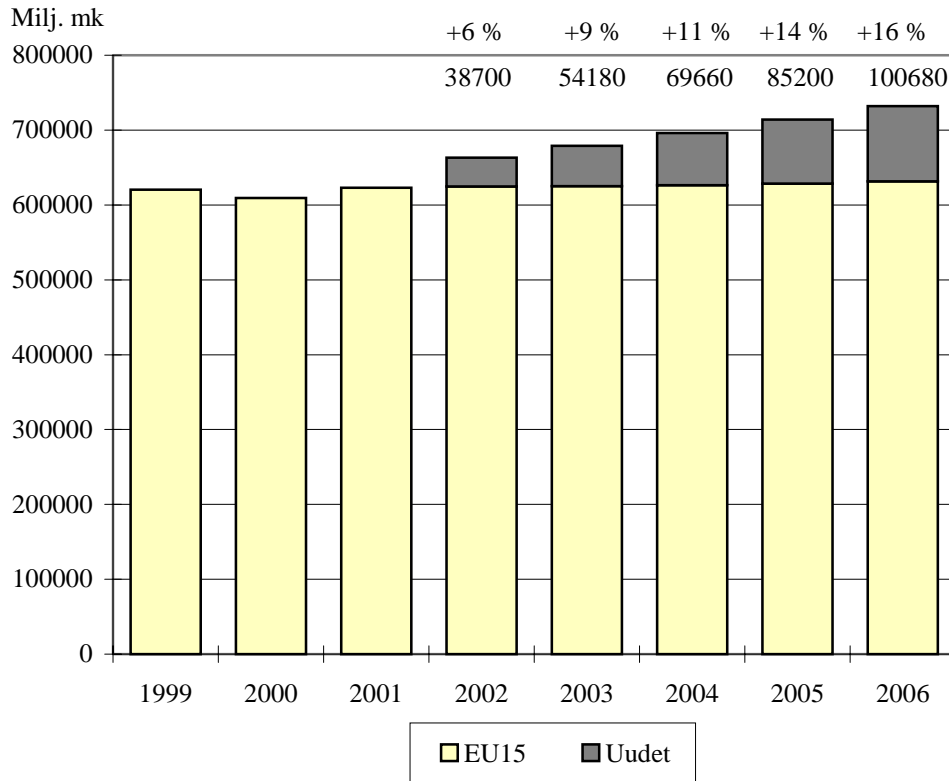


Laajentumisen aiheuttamiksi lisämenoiksi (maksumäärärahoina) on arvioitu vuonna 2006 noin 85 miljardia markkaa (Taulukko 2). Tämä erotus 24 miljardia markkaa tulee kurotuksi umpeen sillä, että laajentuneen EU:n BKTL ja sitä myötä sen omien varojen enimmäismäärä ecuina (1,27 prosenttia BKTL:sta) on suurempi kuin 15 jäsenen EU:ssa. Maksusitoumuksina ilmaisten EU:n menojen lisäys laajentumisen takia on vuonna 2006 yhteensä yli 100 miljardia markkaa (Kuvio 2).

Taulukko 2 Uusien jäsenten aiheuttamat menojen lisäykset vuosina 2002 - 2006, miljoonaa markkaa vuoden 1999 hinnoin (1 ecu = 6 Smk)

	2002	2003	2004	2005	2006
1. Yhteinen maatalouspolitiikka	9600	12180	14700	17580	20400
2. Rakenteelliset tukitoimet	22500	34980	47520	60000	72480
3. Yhteisöpolitiikka	4380	4560	4740	4920	5100
5. Hallintomenot	2220	2460	2700	2700	2700
Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat	38700	54180	69660	85200	100680
A. Tarvittavat maksumääräyksiin käytettävät määrärahat	24840	40260	53340	68640	85320
Käytettävissä olevat rahoituslähteet:					
Maatalousmenojen vähennys käytettävissä olevaa marginaalia pienentämällä	9600	12180	14700	17580	20400
Liittymävaraukset EU 15:n rahoitussuunnitelmassa	7680	19800	34080	48360	62820
Laajenemisen aiheuttamasta BKT:n kasvusta johtuva omien varojen kasvu	20640	21060	21480	21960	22440
B. Käytettävissä oleva rahoitus yhteensä	37920	53040	70260	87900	105660
Muutokset omien varojen enimmäismäärän alittavissa marginaaleissa					
Marginaali B - A	13080	12780	16920	19260	20340
Marginaali EU 15:n rahoitussuunnitelmas- sa (0,03 % BKTL:sta)	15120	15480	15900	16320	16680
Kokonaismarginaali laajentuneessa EU:ssa	28200	28260	32820	35580	37020
Edellinen, % laajentuneen EU:n BKTL:sta	0,05	0,02	0,06	0,06	0,06

Kuvio 2 EU:n talousarvion menot vuosina 1999 - 2006, miljoonaa markkaa vuoden 1999 hinnoin (1 ecu = 6 Smk)



Omien varojen enimmäismäärää koskevan päätöksen muuttaminen ei välttämättä ole helppoa. Se edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä ja ratifiointia niiden parlamenteissa.

Komission arvion mukaan Agenda 2000 maatalous- ja rakennerahastouudistukset eivät muuta nykyisten jäsenvaltioiden budjettiasemaa EU:ssa. Sen sijaan uusien jäsenvaltioiden liittyminen vaikuttaa komission arvion mukaan kaikkien nykyisten jäsenvaltioiden budjettiasemaan. Nettosaajien saamat rahamäärät supistuvat ja vastaavasti nettomaksajien nettomaksut kasvavat. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että koska hakijamaat ovat huomattavasti nykyisiä jäsenmaita köyhempiä, niillä on pätevät perusteet saada merkittävää tukea rakennerahastoilta. Toiseksi uusilta jäsenmailta perittäviin EU-maksuihin voidaan ehkä joutua myöntämään pitkiäkin siirtymäaikoja, kuten oli tilanne Espanjan ja Portugalin liittyessä jäseneksi. Komission näkemyksen mukaan ”laajentuminen heikentää vääjäämättä kaikkien nykyisten jäsenvaltioiden budjettiasemaa”. ”Tämä ei voi tulla yllätyksenä eikä voi johtaa hyvittämisvaatimukseen”, komissio toteaa.

3 Rahoitussuunnitelman arviointia

EU:n rahoitussuunnitelmaan vuosille 2000 - 2006 liittyy ainakin kaksi kriittistä kysymystä: 1) kasvaako nykyisten jäsenmaiden talous 2,5 prosenttia vuodessa ja hakijamaiden 4 prosenttia vuodessa ja 2) onko omille varoille asetettu enimmäismäärä 1,27 prosenttia BKTL:sta riittävän korkea?

Jos kasvu jää puoleen ennakoidusta, nykyisiltä jäsenmailta saatavat enimmäistulot olisivat karkean arvion mukaan vuonna 2006 noin 56 miljardia markkaa pienemmät kuin rahoitussuunnitelmassa nyt on ennakoitu. Koska uusille jäsenmaille myönnettävät rakennerahastotuet lienevät kiinteitä eivätkä alaspäin joustavia suhdannetilanteen mukaan, nykyisten jäsenmaiden maksuosuutta olisi nostettava. Suomelle siitä seuraisi runsaan 800 miljoonan markan lisälasku. Toinen vaihtoehto olisi nostaa omien varojen enimmäismäärää (1,27 prosenttia BKTL:sta).

Omien varojen enimmäisprosenttia voidaan joutua nostamaan ehkä muistakin syistä. Saksan edellinen valtiovarainministeri Theo Waigel sanoi syksyllä 1998 Luxemburgissa pidetyssä Ecofin-kokouksessa, että ”yhteisön rahoitukselleen asettama enimmäismäärä, 1,27 prosenttia jäsenmaiden yhteenlasketusta BKTL:sta on riittämätön pitkällä aikavälillä”.

Lisäksi voi kysyä, kuinka onnistuneita ovat komission arviot uusien jäsenmaiden aiheuttamasta menojen lisäyksestä. Tähän on vaikeata esittää mitään vastausta. Komission arvioiden mukaan uudet jäsenmaat nostavat EU-maiden BKTL:a vuosina 2002 - 2006 keskimäärin 3,5 prosenttia. Talousarvion menoja ne lisäävät kuitenkin keskimäärin 11 prosenttia. Vertailun vuoksi todettakoon, että Itävalta, Ruotsi ja Suomi nostivat EU-maiden BKTL:a keskimäärin yli seitsemän prosenttia, mutta EU:n menoja vajaan neljä prosenttia.

Nykyisen EU:n menot jäsenmaiden asukasta kohti ovat noin 1600 markkaa vuodessa. Laajentumisvaiheen alkuvuosina kuudelle uudelle jäsenmaalle on suunniteltu tukea alle 1000 markkaa asukasta kohti (Taulukko 3). Vasta vuonna 2006 uusiin jäsenmaihiin kohdistettavat EU:n menot ovat lähellä nykyisten jäsenmaiden keskiarvoa, 1600 markkaa asukasta kohti.

EU:n laajeneminen on ollut eräs syy siihen, että on käynnistynyt keskustelu EU:n Englannille myöntämän maksukevennyksen jatkamismahdollisuudesta. On arvioitu, että kevennyksen takia Englannin maksettavaksi tulisi laajentumiskuluista vain kolmannes siihen verrattuna, että Englannin maksukevennystä ei olisi käytössä.

Taulukko 3 Kuuden uuden jäsenmaan vaikutus EU:n menoihin (vuoden 1999 hinnoin)

	2002	2003	2004	2005	2006
EU:n menot, mk / asukas					
- EU 15	1660	1661	1665	1671	1678
- EU 6 (uudet)	611	856	1100	1346	1591
- EU 21	1509	1545	1584	1624	1665
EU:n menot yhteensä, mmk					
- EU 15	624600	625020	626460	628740	631380
- EU 6 (uudet)	38700	54180	69660	85200	100680
- EU 21	663300	679200	696120	713940	732060
EU 21:n menot komission mukaan					
- milj. mk	664	679	696	714	732
- % BKTL:sta	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27
EU 21:n menot, jos menot / asukas kuten EU 15:ssa					
- milj. mk	730	730	732	735	738
- % BKTL:sta	1,40	1,36	1,33	1,31	1,28
Suomen lisälasku, mmk					
- komission laskelman perusteella	581	813	1045	1278	1510
- jos lisäksi menot / asukas EU21:ssa kuten EU 15:ssa	996	765	536	309	83
- yhteensä	1576	1578	1581	1587	1593

4 Laajentumisen vaikutus Suomen nettomaksuun, karkea arvio

Suomen osuus EU:n menoista on noin 1,5 prosenttia. Komission arvio mukaan uusien jäsenmaiden aiheuttamat lisämenot ovat vuonna 2006 yli 100 miljardia markkaa. Suomen osuus siitä olisi kaavamaisesti laskien 1,5 miljardia markkaa.

Toisaalta voidaan katsoa myös, että Agenda 2000:n supistukset maatalous- ja rakennerahastomenoissa johtuvat tarpeesta rahoittaa laajentuminen. Suomen EU:lta saamien maataloustukien supistumaksi on arvioitu noin 0,9 miljardia markkaa.

EU:n rakennerahastomenot ovat vuonna 2006 noin 40 miljardia markkaa pienemmät kuin vuonna 1999. Suomen osuus rakennerahastotulojen supistumasta on kaavamaisesti laskettuna 0,6 miljardia markkaa.

Siten tulot EU:lta Suomeen vähenisivät yhteensä samalla 1,5 miljardilla, jolla maksut EU:lle kasvaisivat. Siten Suomen nettomaksuun on tulossa noin 3 miljardin markan kasvupaine. Tämä on vuositasolla iso luku ja ehkä sitä on parasta kuvata sanoilla ”pahimmassa tapauksessa”.

Kari Alho
ETLA

Laajeneminen ja kauppavirrat

1 Mitä verrataan mihin ja millä keinoin

EU:n keskeisenä elementtinä on tulliliitto, sisämarkkinat ja ulkomaankauppavetoinen kasvustrategia. Kun Keski- ja Itä-Euroopan maat vapautuivat keskusjohdoisesta sosialismista, niiden keskeinen kysymys oli, kuinka korvata ne vääristyneet kauppasuhteet, jotka näiden maiden ja entisen Neuvostoliiton kesken vallitsivat. Ratkaisu oli varsin selvä jo alusta lähtien: suhteet on rakennettava läntisen integraation varaan, jolloin EU on luonnollinen kauppakumppani. Samoin EU:lle oli poliittisesti varsin tärkeää, että se loi jollain tavalla preferoidut kauppasuhteet KIE-maihin. Ne olisivat enemmän kuin mitä niillä aiemmin oli ollut EU:n kanssa, mutta tietysti vähemmän kuin täysjäsenyys.

Mitkä ovat keskeiset kysymykset tässä yhteydessä? Niitä ovat muun muassa min-käläinen potentiaali KIE-jäsenyys on kaupan alueella EU:lle ja KIE-maille itselleen? Mikä on KIE-maiden uhka EU:lle lyhyen ja keskipitkän ajan katsannossa? Kannattaako puhtaasti taloudellisesti katsottuna laajeneminen EU:lle? Miten mahdollinen hyöty jaetaan? Seuraavassa esitän joitakin näkökohtia näistä kysymyksistä lähinnä koko EU:n osalta.

Kun puhutaan ja arvioidaan EU:n itälaajenemisen vaikutuksia yleensä ja nyt erityisesti kauppavirtoihin, on aina ensin kysyttävä: Mitä verrataan mihin? Tai min-kä kahden ratkaisun ja niiden mukaisen vaihtoehdoisen kehityskulun välillä vaikutuksia pyritään vertaamaan? Toinen vertailun piste, eli sen päätepiste on luonnollisesti KIE-maiden tuleva, mahdollinen EU-jäsenyys ja sen mukainen tulliliitto ja sisämarkkinaohjelman omaksuminen. Alkutilanteen osalta on sen sijaan vaikeuksia. Tilanne on sikäli hankala, että KIE-maat ovat olleet ja ovat koko ajan liikkeessä kohti EU:ta ja neuvottelevat liittymisen ehdoista ja toisaalta EU on halunnut tarjota niille kehitysstrategian, eli Eurooppa-sopimukset ja lähenemisen asteittain kohti unionia.

Tuskin on enää mitään mielenkiintoa verrata tilannetta siihen, mihin kehitys olisi vienyt, jos koko Itä-Euroopan poliittista mullistusta ja taloudellista siirtymistä markkinatalouteen ei olisi lainkaan tapahtunut. Toinen vaihtoehto olisi verrata sitä, että ne olisivat valinneet toisenlaisen strategian, eli eivät olisi pyrkineet lainkaan kohti unionia, vaan jääneet kehittämään omaan erilliseen strategiaansa eril-

lään unionista ja sen kauppapoliittisista rakenteista. Mutta tämä olisi merkinnyt niille jäämistä Länsi-Euroopan integraatiosta sivuun ja tuontia korvaavan tehotoman strategian omaksumista vientistrategian sijasta. Ne eivät olisi saavuttaneet lainkaan etuja EU-kaupassaan eivätkä sitä taloudellista vakautta mm. investointien kohteena, jota integroituminen lännen taloudellisiin verkostoihin on merkinnyt. Tämä olisi tietysti ollut niille ja EU:lle varsin mahdoton tilanne taloudellisesti ja erityisesti poliittisesti. Kaupalliset suhteet on rakennettu poliittisten siteiden ja tavoitteiden varaan.

Kolmas mahdollinen tapa arvioida itälaajenemisen seurauksia olisi tehdä se kapealla tavalla siten, että verrataan täysjäsenyyttä siihen tilanteeseen, johon on tässä vaiheessa sitouduttu, eli mihin Eurooppa-sopimusten voimassaolo kaupan esteiden poistamisineen johtaisi ilman jäsenyyttä EU:ssa.

Suoritetut tutkimukset eivät ole olleet kovinkaan tarkkoja tässä suhteessa. Tällä on myös merkitystä sille, kuinka suuria kaupan esteitä oletetaan poistettavaksi lännen ja idän väliltä. Esimerkiksi tuoreessa EU:n itälaajenemisen analyysissaan Keuschnigg ja Kohler (1998) lähtevät siitä, että kyseessä on 5 prosenttiyksikön suuruinen reaalisien kaupan esteiden aleneminen ja siten tarkemmin määrittelemätön Eurooppa-sopimuksen ja täysjäsenyyden yhdistetyn vaikutuksen vertailu suhteessa johonkin täsmentämättömään tilanteeseen, jossa kaupan esteitä ei ole vielä näin merkittävästi alennettu. Esimerkiksi Baldwin ym. (1997) lähtevät puolestaan siitä, että kaupan esteitä alennetaan 10 prosenttia.

Astuminen sisämarkkinoille satoine direktiiveineen on niin monimuotoinen prosessi, että mallianalyyseissa näitä seikkoja joudutaan yksinkertaistamaan huomattavasti, kun niitä koskevat muutostekijät sijoitetaan mallilaskelmiin. Kyseessä on siten osittain - jossain määrin tai paljonkin - mielivaltaisen menettely siitä, mitä muutoksia malleihin sijoitetaan ja mitä niissä on kuvattu, eli kuinka yksityiskohtaisia politiikkamuutoksia niihin voidaan sijoittaa. Tämä tekee niistä helposti enemmän demonstratiivisia harjoituksia kuin tarkkaan hyödynnettäviä politiikkalaskelmia. Mallin realismin ja tarkkuuden ja kokonaisvaltaisuuden välillä on selvä trade-off. Eri kysymyksensä on sitten se, millaisilla malleilla vaikutuksia selvitetään.

Kun KIE-maat astuvat EU:hun, niiden on harmonisoitava ulkotullinsa tulliliiton periaatteiden mukaisesti. KIE-maiden tullijärjestelmä poikkeaa siitä, mikä se on EU:ssa. Niiden keskimääräinen tullitaso on 6 prosenttia EU:n vastaavan ollessa 3 prosenttia. Niiden tullirakenteet poikkeavat myös merkittävästi siitä, mitkä ne ovat EU:ssa (Baldwin ym. 1997). KIE-maissa maatalouden suoja on varsin olematon verrattuna EU:hun. Myös muissa tuotteissa ulkotulliasteet vaihtelevat suuresti. Lyhyellä ajalla tuonnin liberalisointi merkitsee deflatorista shokkia. KIE-maissa tämän voi odottaa koskevan nimenomaan raskasta teollisuutta ja metalliteollisuutta, jonka tullisuoja on ollut korkeampi kuin EU-maissa (Baldwin ym.

1997). Olennainen kysymys on myös pystytäänkö erottamaan se, mitä KIE-maat voisivat tehdä itse ja mikä on taas aidosti vain ja ainoastaan EU:n itälaajenemisen seurausta. KIE-maat voisivat periaatteessa itse harmonisoida EU:n kanssa ulkomaankaupastaan sen osan, joka koskee niiden ulkotuontia. Tämä mahdollisuus lienee yleensä kuitenkin sivuutettu ja rinnastettu siirtyminen nykytilanteesta kokonaisuudessaan EU:n mukaiseen kauppapoliittiseen regiimiin EU-jäsenyyden vaikutuksiksi.

Yksi keskeinen kysymys on myös se, mikä on aikahorisontti. Se, milloin KIE-maat liittyvät EU:hun, on epäselvää. Samoin on ratkaistava, millä aikajänteellä muutokset toteutuvat. Osa on jo toteutunut odotusmuuttujien välityksellä ennen jäsenyyttä. Näin on esimerkiksi investointi-ilmaston ja investointikustannustenkin osalta. Tarkastellaanko vain ns. staattisia hyötyjä, jotka tulevat siitä, että KIE-taloudet ovat enemmän vinoutuneita kuin EU. Nämä ovat suhteellisen pieniä, mutta eivät huomiotta jätettäviä tekijöitä. Kun tarkastelu ulotetaan ajassa eteenpäin ns. dynaamisiin kasvuvaikutuksiin, joudutaan metodiikkaa muuttamaan ja tutkimaan kasvumalleilla vaikutuksia ja tekemään taas uusia oletuksia, jotka nekin ovat varsin karkeita.

Usein ”vaikutuksista” puhuttaessa tarkoitetaan löysästi vain sitä, minkälainen kehityskulku on siinä vaihtoehdossa, joka valitaan. Onko se nopea ja suotuista vaiko stagnaatio. Tällöin vaikutus mielletään positiiviseksi ensimmäisessä tapauksessa, jälkimmäisessä taas huomattavan kielteiseksi. Siksi on tärkeää huomata, että KIE-kaupan kasvu voi olla nopeaa taloudellisen kasvun ja kasvunopeuksien erojen vuoksi, kun ulkomaankaupan tarjonta ja kysyntä lisääntyvät, vaikkei itse EU-jäsenyyteen enää sinänsä liittyisi merkittävää lisäkasvuimpulssia.

Yksi olennainen kysymys on se, mihin muutos rajataan. Esimerkiksi onko kyseessä vain teollisuustuotteiden vapaakauppa vaiko myös koko talouden avautuminen siten, että maatalous on myös mukana. Tällä on olennainen merkitys itälaajenemisen sektorivaikutusten kannalta. Yleensä tutkimuksissa on menetelty siten, että koko paketti on mukana. Erityiskysymyksenä on sitten työmarkkinoiden yhdenytyminen. Se on yleensä jätetty sivuun vaikutuksista, koska se merkitsisi suoraan jo itsessään palkka- ja tulotasojen yhtäläistymistä ja suuria vaikutuksia pitkällä ajalla.

Millä keinoin sitten vaikutuksia pitäisi selvittää? Ne ovat jakautuneet kirjallisuudessa kahteen osaan: kaupan potentiaalinen laskelmiin gravitaatiomalleilla ja yleisen tasapainon laskelmiin. Edellinen selvittää enemmän seurauksia, jälkimmäinen taas vaikutuksia. Kolmas mahdollisuus olisi taas tehdä partiaalilaskelmia, jotka voivat olla tarkempia. Niiden avulla taas jäävät kokonaisefektit ja kasvuvaikutukset havaitsematta.

2 Yleiset vaikutukset itälaajenemisesta kaupassa

KIE-maiden osalta on havaittava sama epäsymmetria kuin mikä vallitsi EFTA-maiden osalta niiden hakiessa EU-jäsenyyttä. EU on KIE-maille tärkein yksittäinen markkina-alue, ja niiden viennistä noin puolet suuntautuu EU:hun. KIE-maiden kasvu voi tapahtua paljolti tämän viennin varassa. Ne ilmeisesti hyötyvät suhteellisesti ottaen huomattavasti enemmän kuin mitä hyötyvät EU-maat, joille KIE-maat ovat suhteellisen pieni osa ulkomaankauppaa, vain n. 3 - 4 prosenttia koko EU:n viennistä. EU joutuu lisäksi maksamaan huomattavan summan tulonsiirtoina KIE-maille. Tätä suurta epäsymmetriaa havainnollistaa se tilanne, että KIE-vienti merkitsee nykyiselle EU:lle vain vajaata prosenttia sen BKT:sta, kun taas kääntäen vienti EU:hun on peräti 15 prosenttia KIE-maiden BKT:sta. Tämän mukaan hyöty kaupan vapautuksesta tulee selvästi suurempana KIE-maille.

Toinen tekijä on se, että – edellä mainituin kvalifikaatioin – KIE-maat liberalisoivat itälaajenuksessa enemmän EU-tuontiaan kuin EU KIE-tuontiaan, kuten Keuschnigg ja Kohler olettavat. Näin ollen vientivaikutukset ovat suurempia EU:lle kuin KIE-maille, riippuen taas lähtökohdasta eli kaupan esteiden pieneemisestä.

Kolmas tekijä, johon palaan uudelleen tuonempana koskee sitä, että tähänastisen transformaationsa kuluessa KIE-maat ovat jo toteuttaneet merkittävän ulkomaankaupan liberalisoinnin ja uudelleensuuntaamisen. Näin ollen voidaan kysyä, minäkalaisia efektejä on odotettavissa tästä eteenpäin.

KIE-maille ratkaisu on selvä: jäsenyys on niille edullinen. Edullisuus pätee pitkän ajan steady state -ratkaisussa. Lyhyellä ajalla tuonnin vapauttaminen johtaa tosin deflatoriseen shokkiin, mutta tämä lienee jo paljolti koettu. Toisaalta siirtyminen pois päin maataloudessa maailmanmarkkinahinnoista merkitsee niille hyvinvointitappiota ja sisäistä tulonjaon ongelmaa. Tämä voi olla merkittävä ongelma, jota tosin EU:n oma maatalouden liberalisointi tulee helpottamaan.

Taloudellisesti ajatellen EU:lle kysymys koskee sitä, kannattaako taloudellisesti ostaa koko paketti tulonsiirtoineen. Onko taloudellinen etu niin huomattava, että itälaajeneminen kannattaa kustantaa? Lisäksi on huomattava, että päätöksenteossa KIE-maille siirtyy huomattavasti valtaa: KIE 5:lle tulee ääniä 24 nykyisten jäsenten 87 äänen lisäksi. Määrävähemmistöön eli estävään minorigiteettiin tarvitaan 33 ääntä, siis melko vähän lisää ääniä, jos voidaan kuvitella KIE-maiden toimivan blokkina. KIE-maiden liittyminen vähentää siis EU-maiden päätösvaltaa omissa asioissaan.

EU:lla on liittymisen suhteen monopoli ja tällainen tilanne johtaa yleensä siihen, että monopolin haltija pyrkii siirtämään osan hyödystä itselleen KIE-maiden liittymisestä. Kyse on paljolti poliittisesta tahdosta, joilla asioita punnitaan yhteen.

Yksi mahdollinen purkautumistie on varaumat eli työvoiman liikkuvuuden rajoittaminen ja siirtymääjat.¹ Näyttää siltä, että tämä keskustelu on tulossa Suomeenkin.

Baldwin ym. mukaan KIE-maat hyötyvät kaupan vapautuksen (siis 10 prosentin kaupan esteiden alentamisen) staattisista hyödyistä 1,5 prosentin suuruisen BKT-lisäyksen, kun taas EU15 saa osakseen 0,2 prosentin hyödyn. Mielenkiintoista on se, että tässä yhteydessä ei synny mitään hyvinvointitappiota millekään muulle käsitellylle Euroopan alueelle eli EFTA3:lle ja entiselle Neuvostoliitolle, johon luetaan mukaan tässä analyysissä myös Baltian maat. Baldwinin ym. kasvuskenaarioon palataan tuonnempana.

Keuschniggin ja Kohlerin (1998) mallissa ei esitetä arvioita vaikutuksista KIE-maille vaan ainoastaan Itävallalle. Heidän mukaansa analyysissä päädytään taas siihen, että laajeneminen on Itävallalle edullista, jopa maksaen korkeammat tullonsiirrot. Myöskään matalapalkka-alat kuten vaatetusteollisuus hyötyisivät viennin kasvun seurauksena, joten pelättyä tulojaon ongelmaa kotimaassakaan ei syntyisi.

3 Pitkäaikaisen jäsenyyden merkitys ulkomaankaupassa?

Siirryn nyt vetovoimamallien antamiin tuloksiin. Eurooppa-sopimukset ovat johtaneet ja johtavat aikanaan kaupan kaikkien tulliesteiden poistumiseen EU:n ja KIE-maiden välillä. Samoin pitäisi käydä myös ei-tullimuotoisten esteiden kuten kaupan teknisen standardoinnin ja tuotevalvonnan harmonisoinnin. Aikaa myöten näiden esteiden ja niiden vaikutuksen pitäisi poistua ja integroituvan talouden päästä samalle tasolle kuin EU-maan. Jos Eurooppa-sopimukset poistavat kaupan tulliesteet ja tekniset esteet, jäljelle jäävät enää alkuperäsäännösten noudattaminen ja rajaesteet, koska kyseessä on enää astuminen harmonisoituun tulliunioniin, jossa alueen sisällä tavaran liikkuminen on vapaata. Näiden esteiden merkitys on enää vain ehkä alle prosentin luokkaa, kuten arvioitiin ETLAn EY-jäsenyys selvityksessä (Alho ym. 1992). Joka tapauksessa, jos tällainen positiivinen hintaimpulssi syötetään ulkomaankaupan malliin, seurauksena ei voi olla

¹ Wellisch ja Walz (1998) esittävät, että vaikka periaatteessa vapaakauppa ja työvoiman vapaa liikkuvuus johtavat samaan lopputulokseen, niin vapaa liikkuvuus johtaa rikkaiden maiden kannalta huonompaan tulokseen, koska hyvinvointivaltion tulojen uudelleenjaon kustannukset ovat silloin suuremmat kuin vapaakaupan tilanteessa, jossa maassa asuva matalapalkkainen työvoima ei kasva. Toisaalta voidaan kuitenkin huomauttaa, että paine EU:n budjetista tehtäviin tulonsiirtoihin jää pienemmäksi siirtolaisten tilanteessa.

kuin saman kertaluokan vaikutus viennissä, kun viennin tarjontajousto lienee ykkösen luokkaa. Näin pitäisi käydä myös KIE-maissa.

Tässä suhteessa vallitsee paradoksi verrattuna siihen evidenssiin, minkä vetovoimamallit antavat integraatoratkaisujen merkityksestä Euroopassa. Tästä on tehty kaksi aivan tuoretta paperia, Freund (1998) ja Sapir (1998). Keskityn tässä Sapirin paperiin, koska se on kattavampi ja hienojakoisempi kuin Freundin, mutta joissa tulokset ovat keskenään samanlaisia. Sapir tutkii Euroopan regionalismia ja Euroopan maiden välisiä kauppavirtoja gravitaatiomalleilla. Sapir erottelee EFTA-maiden sisäisen integraation ja niiden ja EU-maiden välisen integraation dummy-muuttujin ja estimoii mallin vuosittain vuodesta 1960 vuoteen 1992. Loppuvuosina tämä EU-EFTA -muuttuja saa kertoimen, jonka mukaan *ceteris paribus*, eli tulotasot ja etäisyys vakioiden EFTA-mailla olisi EU:n kanssa kauppaa verrattuna EU-maiden sisäiseen kauppaan peräti yli 50 prosenttia vähemmän. Tämä tuntuu hämmästyttävän suurelta vaikutukselta. Ei kukaan Suomessa uskonut ennen EU:n sisämarkkinaohjelmaa ja ETAa, että olimme näin suuren vientihaitan alaisina EU-markkinoilla.

Kyse voi olla spesifikaatiovirheestä mallissa. Mutta tätä vastaan sotii se, että samanlaisia tuloksia on saatu muissakin tutkimuksissa, esimerkiksi Erkkilän ja Widgrénin tutkimuksessa (1994). Spesifikaatiovirhe voisi selittyä sillä, että etäisyysmuuttuja ei kuvaa oikein kaupan esteitä ja kustannuksia. EFTA-maat olivat sekä kaukana että eri kauppapoliittisessa regiimissä, joten saattaa olla, että nämä vaikutukset eivät erotu toisistaan kunnolla. Toinen selitys on se, että EU-maat ovat käyneet keskenään enemmän toimialojen välistä kauppaa, ja EFTA-maat ovat käyneet enemmän toimialojen sisäistä kauppaa EU:n kanssa. Kolmas selitys on se, että kaupan vapautumisen vaikutukset tulevat esiin hyvin hitaasti aidon integroitumisen kautta.

EU:n ja KIE-maiden välisten taloussuhteiden muutosten vaikutuksia ja vertailuja on tehty lukuisia vetovoimamalleilla. Aiempien tulosten mukaan potentiaali lisäkauppaan oli suuri. Sen sijaan Gros ym. (1996) esittävät, että KIE-mailla ei olisi enää lisättävissä merkittävästi kauppaa. Kuitenkin heidänkin mallissa KIE-mailla olisi dummy-muuttujin arvioituna noin 40 prosentin haitta EU-viennissään verrattuna EFTA-maiden kauppaan EU:n kanssa. Mielenkiintoista olisi selvittää, ovatko erot pysyviä.

Johtaako KIE-maiden kaupan vapautuminen EU:n kanssa myös maiden välisen tulotasojen konvergenssiin? Historiallisesti EU-maiden tulotasot ovat selvästi konvergoituneet keskenään. Mutta tästä ei voida vetää sitä johtopäätöstä, että kaupan vapauttaminen johtaisi automaattisesti itsessään kiinniottoon. Se tarjoaa lähinnä mahdollisuuden köyhille maille päästä kiinni catch up –prosessiin. Baldwinilla ym. (1997) keskeinen osa kasvun hyödyistä saatiin aikaan sillä, että investoinnit tulivat edullisemmiksi, kun KIE-maiden riskipreemiot laskivat. Tosin

näihin, peräti 20 prosentin hyötyihin suhteessa bruttokansantuotteeseen, on kohdistettu kritiikkiä, muun muassa Keuschnigg ja Kohler (1988), koska suuri osa hyödyistä on saatavissa aikaan lisäsäästämällä.

4 Suomi ja itälaajeneminen

Suomen KIE-kaupan potentiaalia ovat selvittäneet muun muassa Alho ym. (1996) perustuen Baltian ja EU:n välisen kaupan analyysissä estimoituun vetovoimamalliin, Erkkilä ja Widgrén (1994). Baltian-kaupan potentiaalia ovat selvittäneet tuoreemmassa analyysissä Kaitila ja Widgrén (1998) ja Itämeren maiden osalta myös Partanen (1998).

Suomen osalta KIE-maiden tarjoama potentiaali viennissä näyttäisi tulleen käyttöön. Viennin kasvu olisi siten tästä eteenpäin yksinomaan talouksien kasvusta peräisin. Sen sijaan tuonti alittaisi selvästi potentiaalinsa. Onko siis Suomella Itä-Euroopan markkinoilla pysyvä etu, joka olisi peräisin siitä, että Suomella on ollut pitkät kauppasuhteet näille markkinoille jo KEVSOS-sopimuksista lähtien.

Suomi onkin KIE-herkempi kuin muut EU-maat. Suomelle KIE-vienti on noin 3,5 prosenttia BKT:sta. Suomen vahvaa asemaa kuvaa sekin, että lisäksi Suomella on laajempi suhteellinen etu KIE-kaupassa kuin EU-kaupassa. KIE-kaupassa suhteellinen etu vuonna 1994 oli inhimillisen pääoman ja fyysisen pääoman intensiivisissä tuoteryhmissä. Suomelle KIE-kauppa on siten merkittävämpää kuin muille EU-kumppaneillemme.

Tunnetulla tavalla EU:n itälaajeneminen on ainakin tässä vaiheessa jakautunut maiden osalta kaksivauhtiseksi. Tästä kaksivauhtisuuden seurauksista ei liene tehty selviä tutkimuksia, mutta joka tapauksessa lienee selvää, että toiseen vaiheeseen jääneet maat joutuvat potentiaalisesti kaupan vinoutuman uhkaamiksi, eli niiden suhteellinen asema voi jonkin verran heiketä suhteessa mukaan päässeihin KIE-maihin. Tähän ovat kiinnittäneet huomiota Baltian maiden erilaisen vauhdin osalta Kaitila ja Widgrén (1998). Argumentti on se, että Viro ja muut Baltian maat vievät samanlaisia hyödykkeitä EU:hun, joten yhden pääseminen kaupan esteiltä suojaan voi viedä muilta erityisen selvästi vientimarkkinoita. Tämäkin kaipaisi lisätutkimusta.

Lähteet

Alho, K., Kotilainen, M. ja Widgrén, M. (1992): Suomi Euroopan yhteisössä - arvio taloudellisista vaikutuksista. ETLA Sarja B 81.

- Alho, K., Erkkilä, M., Kotilainen M. ja Widgrén, M. (1996): EU:n Kehitys Suomen näkökulmasta. ETLA Sarja B 121.
- Baldwin, R.E., Francois J.F: and Portes, R (1997): The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact of the EU and Central Europe. *Economic Policy*. April 1997. 127-176.
- Erkkilä, M. ja Widgrén, M (1994): Suomen ja Baltian kaupan potentiaali ja suhteellinen etu. ETLA Sarja B 101.
- Freund, C. (1998): "On the Long-run Effects of Expanding Regionalism". Esitelmä kokouksessa Regionalism in Europe: Geometries and Strategies after 2000. Bonn 6-7.11.1998.
- Gros, D. and Gonziaz, A. (1996): A Note on the Trade Potential of Central and Eastern Europe. *European Journal of Political Economy*. Vol. 12, 709-721.
- Kaitila, V. ja Widgrén, M. (1998): Baltian maiden EU-jäsenyys ja Suomi. ETLA Sarja B 139.
- Keuschnigg C. and Kohler, W. (1998): Eastern Enlargement of the EU: How Much is it Worth for Austria? CEPR Discussion Paper No. 1956.
- Partanen, A. (1998): Trade Potential around the Baltic Rim: A two-model experiment. ETLAn keskusteluaiheita Nro 645.
- Sapir, A. (1998): "Trade Regionalism in Europe: Towards an Integrated Approach". Esitelmä kokouksessa Regionalism in Europe: Geometries and Strategies after 2000. Bonn 6-7.11.1998.
- Wellisch, D. and Walz, U. (1998): Why do Rich Countries Prefer Free Trade over Migration? The Role of the Modern Welfare State. *European Economic Review*. Vol. 42, No. 8, September 1595-1612.

Pekka Mäkelä
VATT

Laajeneminen ja kauppavirrat

Kommenttipuheenvuoro

Onnittelut Kari Alholle ja koko ETLAn porukalle (Alho, Widgrén, Kotilainen, Erkkilä ja Kaitila), heidän uranuurtavasta työstään integraation ja siihen liittyvien kauppakysymysten tutkimuksessa. Tälle työlle on ollut ominaista pätevän metodologisen otteen yhdistäminen konkreettiseen ja käytännönläheiseen ongelmanasetteluun ja tulosten esittelyyn.

Tällä hetkellä keskeisiä EU:n kauppapolitiikkaan vaikuttavia tekijöitä ovat WTO-prosessi eli maailmankauppaneuvottelut, Amsterdamin sopimus eli kysymys EU:n kauppapoliittisesta toimivallasta, välillisen verotuksen uudistukset, jotka vaikuttavat myöskin kauppaan sekä EU:n laajeneminen. Jo Bowersin (1998) työn yhteydessä VATT:ssa huomasimme, kuinka spesifisten integraatoratkaisujen vaikutusta on vaikea erottaa laajemmasta kehityksestä.

Tarkoitukseni on tässä suhteutua hieman kriittisesti eräisiin sekä gravitaatiomallien että tasapainomallien tuloksiin. Niiden mukaanhan kaupassa on huomattava kehityspotentiaali, koska jäsenyyttä hakeneiden maiden kansantuote kasvaa nopeasti ja kaupan tasossa on menneisyyden aiheuttama vaje EU:n suuntaan.

Baldwinilla, Francoisilla ja Portesilla (1997) on käytössään alueittainen maailman tasapainomalli. Mallin mukaan kaikki Euroopan alueet hyötyvät EU:n laajenemisesta.

Heidän konservatiivisen vaihtoehtonsa estimaatti vaikutuksista reaalitylöihin on seuraava:

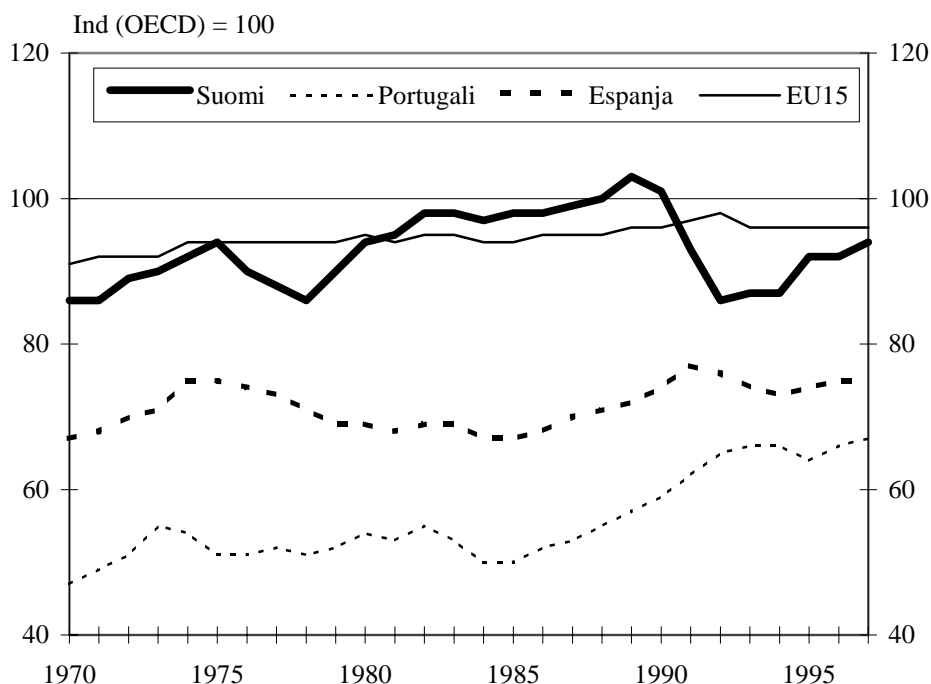
	Reaalitulon muutos perusvaihtoehdosta, vuoden 1992 hinnoin Mrd ECU	Prosenttimuutos
CEEC 7	2,5	1,5
EU15	9,8	0,2
EFTA 3	0,2	0,1
Entinen Neuvostoliitto	1,1	0,3

Koska riskipremio pienenee, tekijät arvioivat tavoitteena olevan pääoman tuotteen CEEC 7:ssä pienenevän 30 prosentilla ja CEEC 7:n kansantuote (reaalitulot) nousisivat 18,8 prosenttia. Dani Rodrikilla on terävää kritiikkiä Baldwin et al kohtaan. 20 prosentin lisäys hyvinvointiin ylittää moninkertaisesti sen, mitä tasapainomalleilla yleensä on totuttu saamaan aikaiseksi. Riskipremion pienentäminen tuntuu hihaluvulta.

Tärkeämpi kysymys kuitenkin on pitkän ajan kasvuvaihtokukset esimerkiksi 30 vuoden ajalta. Tšekki ja Slovenia ovat jo Portugalin tasolla, jonka kansantuote henkeä kohden oli vuonna 1997 yli 70 prosenttia EU:n keskiarvosta. Mutta 10 hakijamaata keskimäärin ovat vain 40 prosentin tasolla EU:n keskiarvosta. Taloushistoriassa köyhien maiden ryhmästä rikkaiden maiden ryhmään siirtyminen ei ole kovinkaan helppoa. Viimeisen sadan vuoden aikana se on onnistunut vain Suomelle ja Japanille. Portugalin viimeisen kymmenen vuoden nopeasta kehityksestä on huomattava, että siitä komission arvion mukaan 40 prosenttia on aiheutunut EU-rahastojen käytöstä. Sellaisia massiivisia EY-rahoja ei pitkälle tulevaisuuteen jäsenyyttä hakeneilla mailla tule olemaan käytössään (ERDF 1998).

Ratkaisevaa pitkän ajan talouskasvulle ovat kulttuuriset tekijät. Ovatko keski-Euroopan maiden asukkaat kuitenkin mentaliteetiltaan lähempänä saksalaisia kuin Välimeren maiden asukkaat?

Kuvio 1 Kansantuote henkeä kohden (PPP)



Useissa gravitaatiomalleihin perustuvissa tutkimuksissa (esim. Baldwin 1994) on osoitettu kaupan huomattavaa kehityspotentiaalia EU:n ja KIE-maiden välillä. Gravitaatiomalleissa kansantuotteen taso ja maiden läheisyys ovat kauppaa lisääviä tekijöitä. Mutta sekä toteutunut kehitys 1990-luvulla että metodologinen kritiikki viittaavat melko kohtuulliseen vaikkakin nopeaan kehitykseen. Maiden kauppa on jo suuntautunut EU:hun hyvin voimakkaasti, niin että Venäjän talouden elpymässä on odotettavissa pikemminkin EU:n osuuden laskua. Samaa viittaa se, että KIE-maiden keskinäinen kauppa on nyt poikkeuksellisen alhaisella tasolla.

Toisaalta Gros ja Gonciarz (1996) kysyvät, eikö gravitaatiomallilaskelmissa pitäisi käyttää valuuttakurssien mukaisia kansantuotelukuja ostovoimapariteettilukujen sijasta. Valuuttakurssithan kuvastavat maan kansainvälistä reaalista kilpailukykyä, joten on realismia, että heikon kilpailukyvyn mailla on alhaisempi kansantuote henkeä kohden kuin PPP-laskelmien mukaan olisi asian laita. Tällaisen maan BKT:n ”ostovoima” kansainvälisillä markkinoilla on pieni.

KIE-maiden talouskehitys tulee olemaan nopeaa. Erityisesti niiden reaalisen kilpailukyvyn parantuessa niiden suhteellinen hintataso voi nousta, joten valuuttakursseilla ilmaistu BKT voi kasvaa vielä nopeammin. Kaupan volyyymi voi siis gravitaatiomallienkin valossa kehittyä varsin suotuisasti.

Grosin ja Gonciarzin johtopäätökset ovat selvät: 1990-luvun alussa pidettiin keskeisenä EU:n haasteena nopeaa tuonnin kasvua KIE-maista ja siitä aiheutuvia rakenneongelmia. Mutta kauppa on jo suuntautunut EU:hun. Koska kaupan suuntautuminen EU:hun päin on jo tapahtunut, EU:n kauppapolitiikan lähtökohdaksi ei tarvitse olla pelko KIE-maista tulevasta tuontitulvasta. Pitkiin siirtymäaikoihin ei siis myöskään olisi tarvetta. Ongelmana on pikemminkin KIE-maiden välisen kaupan vähäisyys.

Taulukko 1 EU-viennin osuus koko viennistä vuonna 1996 ja viennin osuus kansantuotteesta vuonna 1997

Maa	EU:n osuus, %	Viennin BKT-osuus, %
Puola	66	26,4
Unkari	63	21,4
Tšekki	58	57,6
Romania	56	29,7
Slovakia	41	56,4
Bulgaria	40	61,3
Liettua	33	-

Lähde: Havrylyshyn ja Al-Atrash 1998, European Commission 1998.

Tulevia tutkimuskysymyksiä voisivat olla kaupan, pääomaliikkeiden ja työvoiman liikkuvuuden kolmion tutkiminen. Millainen työnjako on kehittymässä Euroopassa? Tuleeko keskuksen ja periferian välille porrastus jalostusketjujen mukaan, niin että periferia toimittaa alhaisemman jalostusasteen - raaka-aineet ja puolivalmisteet - tuotteita? Mitä implikaatioita tällä on alueiden välisiin tulotasoeroihin, jos Euroopassa siirtolaisuus ei tulevaisuudessakaan toimi samalla lailla tuloerojen tasoittajana kuin Yhdysvalloissa?

Extenditur Europa, nos et extendimur in illa!

Lähteet

- Baldwin Richard E. (1994): Towards an Integrated Europe. CEPR 1994.
- Baldwin Richard E., Joseph F. Francois and Richard Portes (1997): The costs and benefits of Eastern Enlargement: The impact of the EU and Central Europe. *Economic Policy*. April 1997.
- Bowers Claire (1998): Europe Agreements: Trade between the European Union and the Central and East European Countries. VATT-muistioita 29. Helsinki 1998.
- ERDF (1998): The Impact of Structural Funds in Portugal (1989-99). European Regional Development Fund & Cohesion Fund Inforegio. June 09, 1998.
- European Commission (1998): Enlarging the European Union. Reports on progress towards accession by each the candidate countries. November 4, 1998.
- Gros Daniel, Andrzej Gonciarz (1996): A note on the trade potential of Central and Eastern Europe. *European Journal of Political Economy* Vol. 12 (1996).
- Havrylyshyn Oleh ja Hassan Al-Atrash (1998): Opening Up and Geographic Diversification of Trade in Transition Economies. *IMF Working Paper* WP/98/22. February 1998.

Keskustelua

Keskustelussa todettiin, että jos tasapainomallien tulokset kaupan laajentumisen suotuisista hyvinvointivaikutuksista otetaan todesta, laajenemisen pitäisi olla erittäin edullista myös vanhoille jäsenmaille, koska jäsenmaksujen lisäys on toki vain murto-osa arvioidusta kansantuotteen lisäyksestä.

Valuuttakurssien ja ostovoimapariteettilukujen osalta todettiin, että jos oletetaan, niin kuin yleisennusteet viittaavat, että hakijamaiden suhteellinen hintataso lähennee EU:n keskiarvoa, niin niiden valuuttakurssien aliarvostus vähenee. Tällöin ero ostovoimapariteettilukuihin pienenee ja saadaan kuitenkin arvio kaupan nopeasta kehityksestä.

Samoin se, että monissa hakijamaissa vientiosuudet ovat isoja, tulee osittain valuitaan aliarvostuksesta. Tällöinhän kotimaista tuotantoa aliarvostetaan. Kun vienti puolestaan on laskelmissa maailmanmarkkinahinnoin, niin revalvoituminen tarkoittaa, että vientipotentiaalia on kuitenkin varsin paljon lisää. Toisin sanoen viennin määrä voi nousta paljon ilman, että viennin osuus BKT:sta nousee yletömän korkealle.

Seija Lainela
Suomen Pankki

Katsaus siirtymätalouksien nykytilaan

Venäjän kriisi katkaisi Baltian maiden suotuisan talouskehityksen kuluvan vuoden syksyllä. Tämä oli jo toinen Baltian maita kohdannut talouskriisi uuden itsenäistymisen jälkeen. Ensimmäinen kriisi koski maiden pankki- ja rahoitusjärjestelmiä, ja se koettiin Virossa 1992 ja Latviassa ja Liettuaassa muutamaa vuotta myöhemmin. Pankkikriiseillä oli myös positiivisia seurauksia, sillä maiden pankkitarkastusta ja rahoitusmarkkinoiden seurantajärjestelmiä parannettiin niiden jälkeen huomattavasti. Nykyään Baltian maiden rahoitustarkastusta koskeva lainsäädäntö on pitkälti länsimaista tasoa ja parhaimpia siirtymätalouksien joukossa.

Samalla tavoin on toivottavaa, että myös nykyinen kriisi tuo mukanaan positiivisia vaikutuksia paljastamalla Baltian maiden talouden heikkoja kohtia. Venäjän kriisi on toiminut muistutuksena siitä, että Venäjä on vielä merkittävä tekijä näiden maiden talouskehitykselle, mikä saattoi unohtua viimeaikaisen nopean kasvun kaudella. Venäjän kriisin seurauksena ehkä joillakin aloilla liian suurelta osin yksistä markkinoista riippunut tuotanto voi saada kimmokkeita suuntautua enemmän länteen. Koska Venäjän markkinat eivät toistaiseksi ole olleet yhtä vaativia kuin länsimarkkinat, ovat Baltian maat voineet sieltä löytää kysyntää tuotteilleen, joita ei olisi voitu myydä länteen. Osaltaan tämä on voinut lykätä rakennemuutoksia ja modernisointia esimerkiksi joillakin elintarviketeollisuuden aloilla. On kuitenkin luonnollista, että Venäjä tulee kokonsa ja läheisyytensä vuoksi aina olemaan Baltian maille merkittävä talouskumppani.

1 Taloudellinen tilanne

Baltian maiden talouskehitys on viimeksi kuluneiden parin vuoden aikana ollut myönteinen. Talouden vakautus on edistynyt ja tuotanto on kasvanut nopeasti. Inflaatio on hidastunut merkittävästi, ja Latviassa ja Liettuaassa hintojen nousu on jo hitaimpia siirtymätalousmaista. Lokakuussa 12 kuukauden hintojen nousu oli Latviassa vain 2,9 prosenttia ja Liettuaassa 3,7 prosenttia. Myös Virossa inflaatio on hidastunut edelleen, ja elokuussa 12 kuukauden inflaatio ensi kertaa alitti 10 prosenttia, mutta on edelleen Latviaa ja Liettuaa nopeampaa. (Taulukossa 1 on esitetty tärkeimpiä tilastolukuja maiden talouskehityksestä.)

Myönteiseen kehitykseen on vaikuttanut kaikissa Baltian maissa harjoitettu kireä raha- ja finanssipolitiikka. Sekä Virossa että Latviassa valtiontalous on ylijäämäinen ja Liettuassakin budjettivaje oli vuonna 1997 vain vajaat kaksi prosenttia BKT:sta, ja sama kehitys on jatkunut edelleen. Suurimpana ongelmana on ulkoinen epätasapaino, sillä kaikissa maissa vaihtotaseen vaje on suuri. Vaje oli vuonna 1997 Virossa 12 prosenttia, Liettuassa 10 prosenttia ja Latviassa 6 prosenttia BKT:sta. Tilannetta helpottaa, että vajeet on suureksi osaksi rahoitettu suorilla ulkomaisilla investoinneilla, jotka eivät ole yhtä herkkiä siirtymään maasta pois kuin lyhytaikaiset sijoitukset. Vuoden 1998 alkupuoliskon aikana Viro on pystynyt supistamaan vaihtotaseensa vajetta 9 prosenttiin BKT:sta, mutta Venäjän kriisi voi sitä jälleen kasvattaa.

Myös BKT:n kasvun suhteen Baltian maat ovat siirtymätalousmaiden kärjessä. Kokonaistuotanto kasvoi Virossa vuonna 1997 noin 11 prosenttia, Latviassa 7 prosenttia ja Liettuassa 6 prosenttia. Viron talous oli selvästi ylikuumenemassa, minkä vuoksi raha- ja finanssipolitiikkaa on kiristetty useaan otteeseen vuoden 1997 syksystä lähtien. Keskuspankki on nostanut pankkien pakollisia reservitalletuksia ja minimipääomavaatimusta, ja verotusta ollaan kiristämässä. Näiden toimien seurauksena talouden kasvuvauhti alkoi hidastua vuoden 1998 alusta. Syksystä 1998 lähtien myös Venäjän kriisi on vaikuttanut talouskehitykseen, ja kasvu on hidastunut yhä nopeammin. Koko vuoden BKT:n kasvuksi arvioidaan 4 - 5 prosenttia.

Viron vienti Venäjälle on virallisten tilastojen mukaan 15 prosenttia kokonaistiennistä, mutta epävirallisten arvioiden mukaan osuus saattaa olla jopa kolmannes. Tämä johtuu siitä, että Venäjän Virolle asettamien kaksinkertaisten tullien välttämiseksi virolaisia tuotteita kierrätetään Venäjälle kolmansien maiden, muun muassa Ukrainan ja Suomen, kautta. Viron kuten muidenkin Baltian maiden tiennissä Venäjälle on elintarvikkeilla tärkeä asema.

Latviassa samoin kuin muissa Baltian maissa viimeaikainen talouskasvu on perustunut lähinnä kotimaiseen kysyntään - erityisesti investointeihin - sekä vientiin. BKT:n kasvuvauhti alkoi Latviassa hidastua vuoden 1998 toisella neljänneksellä. Ensimmäisen vuosipuoliskon aikana kokonaistuotanto kasvoi 6,4 prosenttia, ja syksyn ja talven aikana Venäjän kriisin vaikutus hidastanee edelleen kasvua. Ensimmäistä kertaa puoleentoista vuoteen Latvian teollisuustuotanto pieneni syyskuussa edellisen vuoden vastaavasta ajasta. Kauttakuljetukset Venäjältä ja Venäjälle ovat tärkeä osa Latvian taloutta ja vientiä. Kuljetusten volyyymi pysyi syyskuuhun 1998 asti suunnilleen edellisen vuoden tasolla. Venäjän kriisin vaikutuksesta kuljetukset voivat pienentyä, mutta toisaalta Venäjä voi kasvattaa öljyvientiään ansaitakseen valuuttaa. Tämä lisäisi myös Latvian kautta kuljetettavia määriä.

Liettuassa kokonaistuotannon kasvu kiihtyi vielä vuoden 1998 toisella neljänneksellä, ja ensimmäisen kuuden kuukauden aikana BKT kasvoi 7,3 prosenttia. Tämän jälkeen Liettuakin on alkanut tuntea Venäjän kriisin vaikutuksia. Erityisesti elintarviketeollisuudessa on jouduttu lomautuksiin. Virallisten tilastojen mukaan Baltian maista Liettuan talous näyttää olevan kiinteimmin sidoksissa Venäjän talouteen, sillä vienti Venäjälle on 21 prosenttia kokonaisviennistä.

2 Lähentyminen EU:hun

Ensimmäistä kertaa EU:hun on liittymässä maita, jotka ovat huomattavasti unionin jäsenmaita köyhempiä. Viime vuonna hakijamaiden BKT per capita ostovoimapariteetin mukaan oli noin 40 prosenttia EU-maiden BKT:sta, ja Baltian maiden BKT oli vielä tätäkin alempi. Tämä merkitsee suurta haastetta laajentumiselle.

EU:n Eurooppa-neuvosto asetti Kööpenhaminassa vuonna 1993 pitämässään kokouksessa uusille hakijamaille useita jäsenyyskriteereitä. Niiden toteutumisesta EU raportoi syksyllä 1998. Seuraavassa on esitetty yhteenveto kriteereistä ja Baltian maiden edistymisestä niiden suhteen.

(1) *Demokratia ja sen instituutioiden vakaus:* Jäseneksi tulevan maan on muun muassa toimittava oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti, omattava monipuoluejärjestelmä ja kunnioitettava ihmisoikeuksia. EU:n lausunnon mukaan Baltian maissa yksi suurimmista ongelmista tällä alueella on oikeuslaitoksen kehittymättömyys ja koulutettujen asiantuntijoiden, muun muassa tuomarien puute. Myös korruptio ja järjestäytynyt rikollisuus ovat suuria ongelmia, samoin kuin rajavalvonnan heikkous erityisesti Latviassa ja Liettuassa. On kuitenkin todettava, että yleisesti ottaen Baltian maat eivät näissä kysymyksissä ole huonommassa asemassa kuin muut jäsenyyttä hakeneet siirtymätalousmaat, sillä ongelmat ovat yhteisiä kaikille.

(2) *Toimiva markkinatalous, joka kestää sisämarkkinoiden kilpailupaineen:* Vaatimuksina uusille jäsenmaille ovat muun muassa makrotaloudellinen tasapaino ja toimivan taloudellisen lainsäädännön olemassaolo. Suuret vaihtotasevajeet ovat vakavin ongelma makrotalouden alueella Baltian maissa. Sen sijaan hidastunut inflaatio ja valtiontalouden tasapaino ovat osoituksena positiivisesta kehityksestä. Yksityistäminen on edennyt erityisesti Virossa nopeasti, ja yksityisen sektorin osuus tuotannosta on kaikissa maissa jo 60 - 70 prosenttia.

EU katsoo Viron tällä hetkellä jo olevan markkinatalousmaa, ja Latvian todetaan edenneen pitkälle markkinatalouden säännösten ja instituutioiden rakentamisessa.

Myös Liettua on edistynyt, mutta sen on vielä vietävä uudistukset loppuun käytännössä ja osoitettava muutosten pysyvyys.

Kyky kohdata sisämarkkinoiden kilpailupaineet täysimääräisesti toteutuu kaikissa hakijamaissa vasta pitkällä aikavälillä. EU:n mukaan talouden instituutioiden kannalta katsottuna Viro on prosessissa melko pitkällä. Latviassa on vielä puutteita muun muassa yrityslainsäädännössä ja rahoitussektorin valvonnassa ja Lietualta puolestaan odotetaan yksityistämisen loppuunsaattamista, energiasektorin uudistamista ja konkurssilainsäädännön tehostamista.

Baltian maiden kuten muidenkin hakijamaiden tuotannon kilpailukyky pysynee heikkona EU-maihin verrattuna vielä pitkään. Kilpailupaine on kova maataloudessa ja elintarviketuotannossa, mutta näillä aloilla myös mahdollisuudet hyötyä ovat suuret, sillä Baltian maiden maatalouden tuki on vain murto-osa EU:n maataloustuesta. Myös uusien jäsenmaiden teollisuustuotanto on huonommassa asemassa kuin vanhojen jäsenten, mikä johtuu paitsi alemmasta tuottavuudesta ja tuotteiden heikommasta laadusta myös vienti- ja jakeluorganisaatioiden kehittymättömyydestä sekä puutteista muun muassa valtiollisten investointeja ja vientiä edistävien organisaatioiden toiminnassa. Baltian maiden nykyiset suuret kauppavajeet EU-maiden kanssa ovat osoituksena näistä vaikeuksista.

(3) Kyky vastata jäsenyyden tuomista velvoitteista, jotka liittyvät poliittiseen, taloudelliseen ja rahaunioniin, ja niiden periaatteisiin sitoutuminen: Tämä alue kattaa unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä tiettyjen EMU-säännösten käyttöönoton. Jälkimmäisiin kuuluvat muun muassa vaatimukset pääomaliikkeiden vapauttamisesta, julkisen sektorin keskuspankkirahoituksen kieltämisestä ja keskuspankin itsenäisyydestä. Nämä edellytykset Baltian maat täyttävät jo pääosin. Ne ovat vapauttaneet pääomanliikkeet ja noudattavat kireää finanssi- ja rahapolitiikkaa. Vuodesta 1994 lähtien (Virossa vuodesta 1992) maiden valuuttakurssit ovat olleet kiinteät.

Varsinaisten EMU-kriteereiden täyttäminen ei ole muodollinen edellytys jäsenyydelle, vaikka uudet jäsenmaat osallistuvat EMUun jäseniksi tullessaan. Maastrichtin konvergenssikriteereistä Baltian maat täyttävät tällä hetkellä julkista velkaa, budjettivajetta ja valuuttakurssin vakautta koskevat kohdat. Tämä kuitenkin voi olla ennemminkin osoitus kriteerien mekanistisesta luonteesta kuin Baltian maiden talouden erityisen hyvästä kunnosta.

Taulukko 1 Selected macroeconomic indicators for the Baltic countries

	1994	1995	1996	1997	1998
Estonia					
Real GDP, % change	-1.8	4.3	4.0	11.4	Q I: 9.3 Q II: 5.7
CPI inflation, end-year	41.7	28.9	14.8	12.5	October: 8.1
General government budget balance, % of GDP	2.8	-0.9	-1.5	2.0	Q I: .2 Target: 2.5
Unemployment (registr.), end-year	5.1	5.0	5.5	4.6	July: 4.3
Exports of goods, \$, growth-%	62	42	11	17	I-IX: 12
Imports of goods, \$, growth-%	85	53	26	16	I-IX: 14
Current account, % of GDP	-7	-5	-9	-12	H I: -9
FDI stock, USD / capita	306	429	573	750	
Foreign reserves, months of imports	3	2	2	2.5	July: 2.5
Average monthly gross wage, \$	134	208	248	256	H I: 277
Latvia					
Real GDP, % change	0.6	-0.8	3.3	6.5	Q I: 7.6 Q II: 5.4
CPI inflation, end-year	26.3	23.1	13.1	7.0	Oct: 2.9
General government budget balance, % of GDP	-1.7	-2.7	-1.2	1.2	Target: 0
Unemployment (registr.), end-year	6.5	6.6	7.2	7.0	Sep: 7.6
Exports of goods, \$, growth-%	-1	32	11	16	I-VIII: 16
Imports of goods, \$, growth-%	30	47	28	17	I-VIII: 24
Current account, % of GDP	-2	-3	-6	-6	H I: -7
FDI stock, USD / capita	112	185	340	511	
Foreign reserves, months of imports	5	3	3	3	July: 3
Average monthly gross wage, \$	128	170	179	202	H I: 214
Lithuania					
Real GDP, % change	-9.8	3.3	4.7	5.7	Q I: 6.9 Q II: 9.7
CPI inflation, end-year	45.1	35.7	13.1	8.4	Oct: 3.7
General government budget balance, % of GDP	-1.8	-1.8	-2.5	-1.8	Target: -1.6
Unemployment (registr.), end-year	4.5	7.3	6.2	6.7	Sep: 5.6
Exports of goods, \$, growth-%	-7	34	26	14	H I: 9
Imports of goods, \$, growth-%	-5	53	27	23	H I: 14
Current account, % of GDP	-2	-10	-9	-10	H I: -13
FDI stock, USD / capita	19	39	80	176	
Foreign reserves, months of imports	3	3	2	2	July: 2
Average monthly gross wage, \$	81	120	155	204	I-VII: 244

(4) *Unionin lainsäädännön (acquis communautaire) käyttöön otto ja soveltaminen* edellyttävät kaikissa hakijamaissa paitsi lukuisten uusien lakien säätämistä myös julkisen hallinnon ja oikeuslaitoksen kehittämistä ja useiden uusien instituutioiden perustamista. Tällä alueella EU:n mukaan Viro ja Latvia ovat edistyneet kiitettävästi, joskin monet lait ovat vielä niin uusia, ettei niiden toimivuudesta ole saatu riittäviä kokemuksia. Liettua sen sijaan on edistynyt hitaammin joillakin hallinnon ja taloudellisen strategian alueilla.

EU:n merkitys lainsäädännön uudistamisen motivoijana ja nopeuttajana Baltiassa on suuri. Joskus on tullut kuitenkin esiin, että Baltian maat kokevat niiltä EU:ssa odotettavan liikaa, mitä tulee EU:n säännösten käyttöön ottoon ja soveltamiseen, koska maiden taloudet eivät aina vielä ole kypsiä vaaditunlaisiin muutoksiin.

Yleisesti ottaen Baltian maiden valmius täyttää liittymisen muodolliset instituutionaaliset kriteerit ei tule tuottamaan suuria ongelmia, vaikkakin uusien lakien laatiminen merkitsee huomattavaa työmäärää. Varsinaiset vaikeudet tulevat koskemaan enemmän liittymisen taloudellisia vaikutuksia, esimerkiksi kilpailukykyä ja kykyä sopeutua yhtenäiseen rahapolitiikkaan. Ongelmia voi syntyä myös sosiaalipolitiikan ja ympäristöpolitiikan lähentämisessä EU:n käytäntöihin.

Jussi Huopaniemi
Valtiovarainministeriö

Katsaus siirtymätalouksien nykytilaan

Kommenttipuheenvuoro

Venäjän kriisillä on varmaankin kaikista EU-jäsenyyshakijamaista suurin vaikutus Baltian maissa, mutta voidaanko sen vaikutuksia silti verrata muutaman vuoden takaisen pankkikriisiin vaikutuksiin? Voi myös olla, että on jossain määrin aikaista arvioida Venäjän kriisin vaikutuksia. Viron osalta mainittiin arvonlisäveron kertymän pieneneminen. Onko tiedossa muita indikaattoreita talouskehityksen heikkenemisestä?

Baltian maissa kaupan suuntauksen kääntyminen länteen jo aiemmin pitäisi vaimentaa Baltiassa Venäjän kriisin vaikutuksia. On selvää, että elintarviketeollisuuden riippuvuus Venäjän markkinoista on suuri. Kuitenkin olisin taipuvainen ajattelemaan, että Venäjän kriisi on niin tuore, että on ehkä hieman aikaista vielä arvioida sen vaikutuksia Baltian maissa.

Inflaatio on Baltian maissa viime aikoina hidastunut. Johtuuko se valuuttakomiteajärjestelmän olemassaolosta? Virossa ja Liettuaassahan on ko. komitea käytössä, Latviassakin tosiasiallisesti vaikkakaan ei virallisesti. Tässä suhteessa Baltian maat poikkeavat muista KIE-maista. Tosin Bulgariassa otettiin viime vuonna käyttöön valuuttakomitea, ja siellä on inflaatio sittemmin hidastunut nopeasti.

Kuinka pitkään vaihtotaseen alijäämiä voidaan rahoittaa ulkomaisella pääomalla? Onko ulkomaisten sijoitusten virta Baltian maihin lähinnä yksityistämiseen liittyvä ilmiö? Kansainvälisessä ympäristössä jokin epäedullinen käänne, joita tosiaan viime aikoina on ollut, voisi vähentää investointeja Baltian maihin. Tähän liittyy olennainen riski.

Julkisen talouden rahoitusasemasta: valuuttakomiteassa finanssipolitiikka on ainoa merkittävä talouspolitiikan työkalu. Ottaen huomioon talouden ylikuumenemisen Virossa viime vuonna, on tärkeää, että on harjoitettu verrattain kireää finanssipolitiikkaa.

EU-jäsenyysskriteereistä voidaan todeta, että taloudellisia kriteereitä on usein pidetty erillisinä kriteereinä. Joissakin keskusteluissa on pidetty tärkeimpänä selviytymistä kilpailullisilla sisämarkkinoilla. Tähän kriteeriin liittyy paljon epävarmuutta: voidaanko nyt arvioida kriteerin täyttymistä 4 – 5 vuoden päästä.

Toinen kriteeri on markkinatalouden olemassaolo: onko olemassa riittävän hyvät kriteerit arvioida sitä.

Lähentymiskriteerit eivät sinänsä ole hakijamaiden kannalta nyt olennaisia. Niiden kannalta tärkeintä on varmistaa keskuspankin itsenäisyys ja keskuspankkirahoituksen kieltäminen. Lähentymiskriteerit pitäisi tässä vaiheessa nähdä talouspolitiikan ohjenuorana keskipitkällä aikavälillä, joiden ohjaamana hakijamaiden tulisi harjoittaa EU-maiden kaltaista vakauteen tähtäävää talouspolitiikkaa. On tärkeää varmistaa, että näiden maiden talouspolitiikka tähtää vakaaseen talouspoliittiseen ympäristöön, ottaen huomioon valuuttakurssipolitiikan lähentymisen tulevaisuudessa ja lopulta tapahtuvan ERM 2 –jäsenyyden.

Henrik Räihä
Kauppa- ja teollisuusministeriö

Laajeneminen ja sisämarkkinat

Joka kerta, kun EU laajenee, se myös muuttuu. Tässä esityksessä pohditaan miten EU:n itälaajeneminen saattaa muuttaa sisämarkkinoita yleensä ja erityisesti kilpailutilannetta sisämarkkinoilla suomalaisten yritysten kannalta.

1 Sisämarkkinat ja niiden toimivuus

EU:n sisämarkkinat on luotu yhteisellä ulkoisella tullimuurilla ja kauppapolitiikalla sekä poistamalla sisäisesti tavaroiden, palvelujen, pääomien ja henkilöiden liikkuvuutta koskevat esteet.

Tähänastiset ponnistelut sisämarkkinoiden luomiseksi voidaan jakaa kolmeen päävaiheeseen:

1. Yhteismarkkinoiden synnyttämisyritykset Euroopan Yhteisöjen ensimmäisten vuosikymmenten aikana, jolloin luotiin yhteinen tullimuuuri ulospäin ja poistettiin sisäiset tullit ja määrälliset rajoitukset.
2. Yhtenäisasiakirjan (RS 8a art.) perusteella vuosina 1987 - 1992 toteutettu n. 300 direktiivin sisämarkkinaohjelma (vuoden 1985 Valkoinen kirja), jolla poistettiin tavarakaupan suurimmat jäljellä olleet esteet ja ryhdyttiin raivaamaan esteitä myös palvelu- ja pääomamarkkinoilla.
3. Vuonna 1997 hyväksytyt sisämarkkinoiden toimintasuunnitelma, jonka avulla pyritään poistamaan vuoden 1998 loppuun mennessä viimeiset suuremmat esteet ennen EMUn 3. vaiheen alkamista.

Sisämarkkinoiden toimivuutta on viime vuonna alettu seurata ns. tulostaulun avulla. Viimeisen tulostaulun mukaan noin 15 prosenttia kaikista sisämarkkinadirektiiveistä ei ole vielä saatettu voimaan kaikissa jäsenvaltioissa (Taulukko 1). Suurimmat ongelmat koskevat televiestintää, julkisia hankintoja ja kuljetussektoria. Suomen osalta tilanne on hyvä. Suomi johtaa tilastoa. Ainoastaan 0,9 prosenttia sisämarkkinalainsäädännöstä on meillä vielä saattamatta osaksi kansallista lainsäädäntöämme.

Taulukko 1 Comparison of Member States' implementation deficits (% rate of Single Market Directives not yet notified to the Commission)

	L	I	UK	DK	S	FIN	EU
Oct. 98	6.2	5.7	3.8	1.5	1.5	0.9	14.9
May 98	5.6	6.4	3.8	2.2	2.0	1.2	18.2
Nov. 97	6.5	7.6	4.6	3.2	6.2	4.3	26.7

Lähde: Single Market Scoreboard 3/1998.

Vaikka paljon on jo tehty, sisämarkkinat eivät siis suinkaan toimi täysin esteettömästi. Harmonisoimattomia lainsäädännön ja teknisten määräysten aloja tulee olemaan senkin jälkeen, kun sisämarkkinalainsäädäntö on kaikissa maissa pantu täytäntöön. Lisäksi tekniikka ja lainsäädäntö kehittyy jatkuvasti eri maissa, ja EU:n tulee reagoida muutoksiin uudella yhteisölainsäädännöllä. Muuten syntyy uusia esteitä. Kulttuuri- ja kielierot ovat pysyviä esteitä. Voidaan siis todeta, että sisämarkkinat eivät koskaan tule olemaan täysin esteettömiä, vaikka jatkuvasti parannetaan niiden toimivuutta. On tärkeää muistaa tämä, kun tarkastellaan laajenemisen vaikutuksia sisämarkkinoihin.

2 Laajentuminen itään

2.1 KIE-maiden assosioituminen

Eurooppa-neuvoston kokouksessa Kööpenhaminassa kesäkuussa 1993 päätettiin, että assosioituneet KIE-maat voisivat liittyä unioniin, kun ne pystyvät täyttämään jäsenyydelle asetettavat taloudelliset ja poliittiset ehdot. Essenin Eurooppa-neuvoston kokouksessa joulukuussa 1994 päätettiin suuntaviivoista, jonka avulla assosioituneet KIE-maat voisivat valmistautua EU:n jäsenyyteen. Seuraavana vuonna syntyi ns. Valkoinen kirja (EY KOM(95) 163), jossa esitettiin kullakin sisämarkkinoiden alalla tarvittavat toimenpiteet lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi. Asiakirjassaan komissio myös ehdotti missä järjestyksessä tarvittaviin toimenpiteisiin tulisi ryhtyä. Valkoisessa kirjassa olevia ehdotuksia ryhdyttiin toteuttamaan laajalla rintamalla. Assosioituneiden maiden kanssa ryhdyttiin ns. strukturoituun vuoropuheluun, joka käytännössä tarkoitti sitä, että EU:n jäsenvaltiot ja komissio sekä KIE-maat kokoontuivat virkamies- ja ministeritasolla tarkastelemaan harmonisointilannetta kussakin KIE-maassa.

Valkoinen kirja toimi vain apuvälineenä lainsäädännön harmonisoinnissa. Harmonisoinnin juridinen perusta oli ja on edelleenkin Eurooppa-sopimuksissa. Eurooppa-sopimusta voidaan pitää kehittyneenä vapaakauppasopimuksena, johon on liitetty määräyksiä ao. assosioituneen maan lainsäädännön harmonisoinnista.

sisämarkkinalainsäädännön kanssa. Sopimusta hallinnoidaan assosiaationeuvoston, assosiaatiokomitean ja alakomiteoiden avulla. Sen jälkeen, kun assosiaationeuvostojen ja -komiteoiden työskentely oli saatu kunnolla käyntiin, luovuttiin raskassoutuisesta strukturoidusta vuoropuhelusta.

Valkoisen kirjan lähentymisohjelma korvattiin tämän vuoden alussa solmituilla liittymiskumppanuuksilla. Näissä on vielä tarkemmat suunnitelmat assosioituneiden maiden lainsäädännön harmonisoimiseksi EU-lainsäädännön kanssa sekä hallinnon ja yhteiskunnan rakenteiden muuttamiseksi lähemmäksi EU-maiden rakenteita. Viimeksi mainittu on käytännössä osoittautunut ehkä suuremmaksi haasteeksi kuin lainsäädännön tekninen muuttaminen.

2.2 Assosioituneiden maiden liittyminen jäseniksi

EU:n itälaajentumisprosessille on ollut ominaista, että aikataulua on jatkuvasti rukattu ajallisesti eteenpäin. Vielä kolmisen vuotta sitten puhuttiin vuodesta 2000 ajankohtana, jolloin kehittyneimmät Keski- ja Itä-Euroopan maat voisivat liittyä unioniin. Nyt hakijamaat puhuvat liittymisneuvotteluissa vuosista 2002 - 2003 ja EU-maat taas vuosista 2005 - 2006 mahdollisena liittymisajankohtana. Vähän pessimistisemmät asiantuntijat puhuvat vuodesta 2010.

Itälaajentuminen on siis pitkä ja vaikea prosessi, jonka loppua ei vielä näy. Liittymisprosessi on kuitenkin muodollisesti alkanut 11 maan kanssa ja varsinaiset liittymisneuvottelut kuuden maan kanssa.

Liittymisneuvottelut on aloitettu yhteisölainsäädännön analyyttisellä läpikäynnillä (screening), joka jatkuu vuoden 1999 kesään saakka. Varsinaisiin neuvotteluihin päästiin 11.11.1998², jolloin EU- ja hakijamaiden ulkoministerit neuvottelivat seitsemästä aihepiiristä (pk-asiat, teollisuuspolitiikka, tutkimus ja teknologia, koulutus, televiestintä, kulttuuri ja UTP). Nämä todettiin suurimmaksi osaksi melko ongelmattomiksi. Tämä oli odotettua, koska ensimmäisiksi neuvottelukohteiksi valittiin tietoisesti helpot alueet.

Vaikeimmat neuvottelukysymykset, kuten maatalouspolitiikka, työvoiman liikkuvuus ja ympäristönsuojelu, tulevat neuvoteltaviksi vasta myöhemmin. Saksan päämääränä on, että ensi vuoden puoleen väliin mennessä puolet neuvoteltavista 30 luvusta on pöydällä ja niistä suurin osa loppuun asti neuvoteltuina. Tästä voi vetää johtopäätöksen, että vaikeimmat neuvottelukysymykset jätetään Suomen ja Ranskan puheenjohtajuuskausille, ja että joistakin vaikeista teemoista aloitetaan neuvottelut Suomen puheenjohtajuuskauden aikana.

² I maailmansodan 80-vuotispäätymispäivä.

3 Sisämarkkina-asiat liittymisneuvotteluissa

3.1 Neuvottelujen lähtötilanne

Liittymisneuvotteluissa alkaa vuoden 1999 alussa mielenkiintoisempi vaihe, kun tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta ruvetaan muodostamaan neuvottelupositioita puolin ja toisin. Näiden sisällöstä ei ole vielä mahdollista sanoa juuri mitään, koska komissio ei ole vielä antanut raporttiaan tavaroiden liikkuvuutta koskevasta acquis'n läpikäynnistä hakijamaiden kanssa.

Tavaroiden liikkuvuus -otsikon alta löytyy suuri määrä erilaista EU-lainsäädäntöä. Siirtymävaiheessa olevista hakijamaista löytyy vielä paljon monopoleja, lupamenettelyjä ja muita kaupan esteitä. EU:n käyttämien teknisten määräysten, standardien, testaus-, sertifiointi- ja akkreditointimenetelmien käyttöönotto vaatii erittäin suuria ponnistuksia hakijamaissa. Samoin kuluttajan- ja terveydensuojelun aloilla löytyy mittavia urakoita ennen kuin hakijamaiden taso on riittävä EU-jäsenyyttä silmälläpitäen.

Seuraavassa käyn lyhyesti läpi joitakin potentiaalisia sisämarkkinoita koskevia ongelmakohtia.

3.2 EU-säännösten voimaansaattaminen hakijamaissa

Tärkeimmät sisämarkkinasäädökset koskevat seuraavia aloja:

- vanhemmat tuotedirektiivit
- uuden menettelyn mukaiset tekniset direktiivit
- pääomaliikkeiden vapauttaminen
- julkisten hankintojen avaaminen kilpailulle
- suljettujen sektoreiden avaaminen kilpailulle (energia, liikenne, televiestintä)
- rahoituspalvelujen vapauttaminen (pankit ja vakuutusala)
- liikennepalvelujen vapauttaminen (maantie- ja lentoliikenne)
- korkeakoulututkintojen ja ammatillisen pätevyyden vastavuoroinen tunnustaminen

Sisämarkkinat eivät voi toimia, elleivät jäsenvaltiot saata voimaan ja sovelta yhteisiä sääntöjä yhdenmukaisella tavalla. Yhteisösäädösten käyttöönotossa on ilmennyt suuria ongelmia jo nykyisen kokoisessa unionissa. Jäsenvaltiot saattavat

voimaan direktiivit liian myöhään, usein direktiivit saatetaan voimaan väärällä tavalla ja usein niitä myös sovelletaan väärin tai ei ollenkaan. Komissiolla on tällä hetkellä vireillä sadoittain tällaisia jäsenyysvelvoitteiden rikkomisia koskevia kanteita EU-tuomioistuimessa (Taulukko 2).

Taulukko 2 Breakdown by sector of the infringements procedures for the period 1.9.1997 - 1.9.1998

	Letters of formal notice	Reasoned opinions	Cases referred to the Court of Justice	Ratio: Referrals to letters of formal notice	Judgments of the Court of Justice
Free movement of persons	68	24	6	8.82	5
Free movement of goods	116	53	2	1.72	20
Establishment and provision of services	50	34	11	22.00	3
Transport	11	27	7	63.64	3
Telecommunications	27	1	0	0.00	0
Taxes	37	17	10	27.03	6
Public Procurement	52	24	2	3.85	1
Intellectual and commercial property	5	1	0	0.00	0
Consumers	8	3	0	0.00	0
Environment	55	35	10	18.18	9
Total	429	219	48	11.19	47

Lähde: Single Market Scoreboard 3/1998.

Kun kerran nykyisillä jäsenvaltioilla on vaikeuksia EU-säännösten implementoinnissa ja soveltamisessa, niin on melko varmaa, että tämä tulee olemaan uusille jäsenvaltioille vähintäänkin yhtä vaikeaa ellei vaikeampaakin. Tästä syystä olisi ensiarvoisen tärkeää, että

- hakijavaltiot saisivat kaiken tarvitsemansa avun sisämarkkinadirektiivien voimaansaattamisessa ja hallinnollisten elinten ja järjestelmien rakentamisessa, ja
- hakijavaltioiden edustajat saisivat mahdollisuuden osallistua sisämarkkinoiden hallinnoinnista vastaavien virkamieskomiteoiden kokouksiin, kun maa on implementoinut kaiken tai lähes kaiken alan direktiiveistä.

3.3 Soveltamiseen liittyvät ongelmat

Vastavuoroinen tunnustaminen

Jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön vastavuoroinen tunnustaminen kuuluu toimivien sisämarkkinoiden peruspilareihin. RS 30 artiklan perusteella on syntynyt laaja oikeuskäytäntö, joka periaatteessa rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia estää tuonti muista jäsenvaltioista vain todella hyvin perusteltuihin tapauksiin. Siitä huolimatta vastavuoroisen tunnustamisen periaate toimii huonosti jo nykyisessä EU15:ssa. Tämä johtuu ennen kaikkea jäsenmaiden välisestä luottamuspulasta. Jäsenmailla ei ole vielä riittävästi tietoa toistensa lainsäädännöstä. Ei ole vielä aikaansaatu sellaista jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä, jolla voitaisiin edistää tiedonvaihtoa ja luottamuksen rakentamista.

Edellä todettu johtaa vääjäämättä ajatukseen, että vastavuoroisen tunnustamisen periaate tulee toimimaan vielä huonommin laajennetussa EU:ssa. Helposti käy niin, että nykyiset jäsenvaltiot tulevat suhtautumaan epäilevästi uusien jäsenvaltioiden kansallisiin määräyksiin. Hakijamailla on nimittäin vielä pitkä tie kuljettavanaan ennen kuin ne pystyvät täyttämään EU:n tuoteturvallisuus- ja kuluttajansuojaehdot. Uudet jäsenvaltiot joutuvat muuttamaan etukäteisvalvontansa markkinavalvonnaksi, mikä puolestaan todennäköisesti aiheuttaa näissä maissa samanlaisia epäluuloja kuin Suomessa joitakin vuosia sitten.

Toinen odotettavissa oleva seuraus laajenemisesta on, että tietojenvaihto ja hallinnollinen yhteistyö vaikeutuu. On yksinkertaisesti paljon työläämpää olla keskinäisessä yhteydessä 26 maan EU:ssa kuin 15 maan EU:ssa.

Standardisointi

Uuden menettelyn mukaan tuotteiden ja tuoteryhmien tarkemmat turvallisuusvaatimukset määritellään Euroopan standardisointijärjestöjen hyväksymissä standardeissa. Tälläkään alueella EU-maiden yhteistyö ei suju niin hyvin kuin pitäisi. Standardin valmistumiseen menee nykyisin viisi vuotta. Toimivat sisämarkkinat edellyttäisivät paljon nopeampaa standardisointityötä.

Tässäkin laajeneminen uhkaa pidentää ja vaikeuttaa standardisointiprosessia. Liittymistä edeltävässä valmistelutyössä on myös huolehdittava siitä, että standardisointitoimi irrotetaan valtiovallan ohjailusta hakijamaissa. Lisäksi on varmistettava, että viimeisetkin pakottavat standardit saadaan poistetuksi näissä maissa. Mitä nopeammin hakijamaiden standardisointi saadaan länsieurooppalaiselle tasolle, sitä vähemmän laajeneminen uhkaa standardisointijärjestöjen nopeuttamispyrkimyksiä.

3.4 Johtopäätöksiä

Haittojen estäminen ennen liittymistä

Liittymisneuvottelut koskevat uusien jäsenvaltioiden mahdollisia siirtymäkausi-tarpeita. Kuten olen edellä todennut, näitä ei tulisi myöntää muuta kuin hyvin pe-rustelluissa poikkeustapauksissa, ja silloinkin vain jos ne eivät aiheuta ongelmia sisämarkkinoiden toimivuudelle. On hyvin mahdollista, että sisämarkkinoiden tekniset ongelmat jäävät neuvotteluissa poliittisesti tärkeämpien teemojen, kuten maatalous-, ympäristö ja työvoimapolitiittisten kysymysten varjoon. Tämä olisi vaarallista EU:n kannalta, koska sisämarkkinat muodostavat EU:n ytimen ja pe-rustan. Jos hakijamaat pääsisivät jäseniksi ennen kuin ne ovat saaneet uudet EU-säädösten mukaiset systeemit voimaan, on olemassa ilmeinen sisämarkkinoiden pirstoutumisen riski. Sisämarkkinoiden toimivuudesta huolta kantavien maiden, joihin Suomikin kuuluu, tulee siksi painottaa sisämarkkinalainsäädännön ja –hallinnon kuntoon saamisen tärkeyttä.

Sisämarkkinoiden toimivuuden vaikeimmat ongelmat eivät kuitenkaan liity lain-säädännön laatimiseen vaan sen soveltamiseen. Tämä on asia, jonka hoitaminen on vaikea hoitaa neuvotteluilla. Se voidaan ratkaista ainoastaan päästämällä ha-kijavaltiot ajoissa komission ja jäsenvaltioiden hallinnolliseen yhteistyöhön.

Sisämarkkinoiden kehittäminen laajenemisen jälkeen

Laajeneminen uhkaa viivästyttää uusien EU-säädösten tai yhteistyömuotojen ai-kaansaamista samalla kun *acquis*'n soveltaminen ja hallinnollinen yhteistyö vai-keutuu. Tämä johtuu yhtäältä KIE-maiden sopeutumisongelmista ja toisaalta kasvavasta jäsenmäärästä. Ainoa varma keino välttää liian suuria häiriöitä on, että hakijamaat saavat riittävästi aikaa saattaa hallintonsa ja hallintomenettelynsä EU-maiden tasolle ennen liittymistä. Tämä vaatimus ja poliittiset realiteetit saattavat kuitenkin olla toistensa kanssa ristiriidassa.

Nykyisille jäsenvaltioille asetettavat vaatimukset

Hakijamaiden EU-kunnon kohentamisen ohella tarvitaan ryhdistäytymistä EU:n nykyisessäkin piirissä. EU:n sisäiset menettelyt, EU-lainsäädännön soveltaminen sekä jäsenvaltioiden hallinnollinen yhteistyö pitäisi saada toimimaan paremmin. EU:n laajeneminen tulee sikäli otolliseen aikaan, että jäsenvaltioilla on nyt hyvä syy jatkaa aktiivisia ponnistelujaan integraatitavoitteiden saavuttamiseksi. Viime vuosina on nimittäin päästy melko pitkälle niin teknisten kuin verotuksellistenkin esteiden poistamisessa. Ilman uutta ulkoista syytä – nyt kun euron käyttöönotto on jo kohta historiallinen tosiasia – olisi ehkä uusi passiivisuuden aikakausi ollut uhkaamassa. Integraatiohan on tunnetusti kuin polkupyörällä ajo, ilman vauhtia pyörä kaatuu.

Nykyisten EU-valtioiden tulee varautua EU26:een muuttamalla myös EU:n toimielinten päätöksentekoa. Jätän tämän kaikkien jäsenvaltioiden tunnustaman välttämättömyyden vain lyhyen maininnan varaan, vaikka sillä on äärimmäisen suuri merkitys sisämarkkinoiden kehittämisen kannalta.

Kolmas edellytys sisämarkkinoiden laajenemisen onnistumiselle on, että komissio ryhtyy tehostamaan RS 169 artiklan mukaisen rikkomuskanteiden käyttöä. Uusi sakottamismahdollisuus muodostaa todella tehokkaan aseensa jäsenvaltioiden liiallista passiivisuutta vastaan.

4 Hakijavaltioiden taloudellinen merkitys

Seuraavaksi tarkastelen lyhyesti hakijavaltioiden taloudellista merkitystä sisämarkkinoille yleensä sekä suomalaisille yrityksille erityisesti.

4.1 Merkitys koko EU:n kannalta

Kaikkien 11 hakijavaltion potentiaalinen voima ei ole aivan mitätön EU-maihin nähden. Tämä käy ilmi seuraavasta vertailusta:

	Hakijamaat	EU15
Pinta-ala (1000 km ²)	1 087	3 236
Väestö (milj.)	96	373
Asukkaita / km ²	87 (33-131)	115

Monet muut taloudelliset indikaattorit osoittavat kuitenkin, että hakijavaltioilla on vielä pitkä tie kuljettavanaan ennen kuin EU-maiden taloudellinen taso on saavutettu. Seuraavassa pari esimerkkiä:

BKT yhteensä vuonna 1995 (PPP, pl. Kypros)	589,1	6 464,3
BKT henkeä kohden vuonna 1995 (PPP)	32 %	100 %
Inflaatio 1996 (% keskimäärin)	27 (2,9-123,0)	2,5

EU käy huomattavaa kauppaa hakijavaltioiden kanssa. Hakijamaiden osuus EU:n ulkoisesta tuonnista vuonna 1997 oli 29,3 prosenttia ja vastaavasti EU:n kokonaisviennistä 24,6 prosenttia. USA:n vastaavat luvut olivat 20,5 prosenttia ja 19,6 prosenttia (Taulukko 3).

Taulukko 3 EU15 -maiden ulkoinen (Extra-EU) kauppa Japanin ja USA:n kanssa³ lähetysmaittain/määrämaittain

CN-luokitus	Tuonti		Vienti	
	1000 ECU	%	1000 ECU	%
EU15 -maiden koko tuonti yht.	668 330 948	100,0	718 683 918	100,0
josta:				
Tuonti yhteensä ao. maista	196 055 550	29,3	176 988 977	24,6
USA	136 740 804	20,5	140 929 033	19,6
Japani	59 314 746	8,9	36 059 944	5,0

Historiallinen tieto integraation vaikutuksesta EU:hun liittyviin uusiin, EU-keskitasoa köyhempiin valtioihin (Irlanti, Espanja, Portugal) osoittaa, että liittyminen on johtanut ulkomaankaupan ja investointien kasvuun ja teknisen kehityksen nopeutumiseen ja siten myös hyvinvoinnin kasvuun (Kaitila ja Widgren, 1998, s. 14-17). Tämä kehitys on hyvin todennäköistä myös EU:n itälaajenemisen kohdalla. Hakijamaat ovat jo muuttaneet monia rakenteitaan EU-maiden kaltaiseksi. Eurooppa-sopimukset ja EU:n liittymistä edeltävät toimenpiteet (PHARE, ISPA, Pre-FEOGA) kiihdyttävät omalta osaltaan rakennemuutoksia hakijamaissa. Näin voidaan olettaa, että hakijamaiden taloudellinen painoarvo liittymishetkellä tulee olemaan paljon korkeampi kuin nykyisin. Sisämarkkinoiden kannalta tämä on myönteinen asia. Mitä vauraammat ja kilpailukykyisemmät hakijamaiden taloudet ovat liittymishetkellä, sitä vähemmän liittymisestä aiheutuu taloudellisia vääristymiä ja sen seurauksena protektionistisia vastareaktioita.

4.2 Laajeneminen suomalaisten yritysten kannalta

Suomalaisten yritysten nykyiset ongelmat hakijamaihin liittyen koskevat Keskuskauppakamarin tutkimuksen mukaan seuraavia asioita:

- liian korkeat tullimaksut
- aikaa vievät tullitarkastukset ja siihen liittyvä liiallinen byrokratia
- EU:n tarkastuslaitosten tuloksia ei hyväksytä
- tarkastussertifikaatit joudutaan uusimaan liian usein

³ Raportoivat EU15 -maat: Ranska, Belgia-Luxemburg, Alankomaat, Saksa, Italia, Iso-Britannia, Irlanti, Tanska, Kreikka, Portugali, Espanja, Ruotsi, Suomi, Itävalta.

Saman tutkimuksen mukaan suomalaisten yritysten suurimmat laajenemiseen liittyvät pelot koskevat seuraavia asioita:

- siirtymäajat edellyttävät rajatarkastusten ylläpitämistä uusien ja vanhojen jäsenvaltioiden välillä
- hakijamaiden rajavalvonta vuotaa ja vaikeuttaa rajavalvontaa
- rajatarkastusten ylläpito on taka-askel sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta
- markkinoille tulee tavaroita, jotka eivät täytä ympäristö- tai kuluttajansuojavaatimuksia
- valmistusta tuetaan edullisella verotuksella tai valtiontuella

Pelot yksityisen sektorin puolella koskevat hyvin pitkälle samoja asioita kuin hallinnossakin. Kysymyksessä on itse asiassa pelko siitä, että kilpailu vääristyy sen johdosta, että uusien jäsenvaltioiden yritysten ei tarvitse noudattaa kaikkia sisämarkkinasääntöjä tai saavat laitonta tukea. Yritysten vaatimuksetkin ovat samansuuntaiset: hakijamaiden tulisi purkaa kaupan esteitä ja liiallista byrokraatiaansa asteittain jo neuvotteluprosessin aikana. Myös yritykset ovat sitä mieltä, että paras ratkaisu sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta olisi, että uudet jäsenmaat soveltaisivat kaikkia EU:n säännöksiä heti jäsenyyden alusta alkaen ilman siirtymäkausia.

Teollisuuden eri sektorit ovat vasta viime aikoina alkaneet analysoida laajenemisen vaikutukset omalla alallaan. Ensimmäinen sektori, joka on saanut valmiiksi lyhyen analyysin aiheesta, on Suomen metsäteollisuus (Impact of EU enlargement on the European paper and board industries, Finnish Forest Industries Federation, 31.8.1998). Johtopäätökset ovat melko epävarmat. Todetaan, että KIE-maat lisäävät EU:n paperin ja kartongin tuotantokapasiteettia vain noin 7 prosentilla, ja että niin pieni kapasiteetin lisäys ei muuta alan realiteetteja. Toisaalta tilanne voi olla toinen kymmenen vuoden päästä.

5 Lopuksi

Tähän saakka on keskustelu laajenemisen merkityksestä sisämarkkinoille keskittynyt ymmärrettävistä syistä riskeihin, jotka saattavat vääristää markkinoita ja hidastaa kehitystä. Laajeneminen on kuitenkin pohjimmiltaan erittäin myönteinen asia Suomelle ja muille EU-maille. Se lisää huomattavasti sisämarkkinoiden kokoa ja erityisesti sen kasvupotentiaalia. Liittyminen EU:hun tulee vaikuttamaan myönteisesti uusien jäsenmaiden taloudelliseen kehitykseen. Meidän kannattaa

niin uhkien torjumiseksi kuin mahdollisuuksien edistämiseksi tukea hakijamaita kaikin keinoin ja kaikilla sektoreilla.

Kirjallisuutta

- Agenda 2000: Tiiviimpään yhteistyöhön ja laajempaan Euroopan unioniin. Euroopan komission Suomen edustusto. PB-Printing Oy 1998.
- European Commission (1998): Single Market Scoreboard No 3. October 1998.
- EVA (1998): EU:n ratkaisujen aika. EVA-raportti syventämisestä ja laajentumisesta. 1998-11-16.
- Hazley Colin ja Hirvensalo Inkeri (1998): Barriers to Foreign Direct Investment in the Baltic Sea Region. ETLA Discussion Papers No. 628.
- Kaitila Ville ja Widgrén Mika (1998): Baltian maiden EU-jäsenyys ja Suomi. ETLA Sarja B 139.
- Kommerskollegium (1997): Konsekvenserna av EU:s utvidgning när det gäller fri rörlighet för varor. Rapport 1997-11-05.
- Serni Janne (1997): Keski-Euroopan maat talouden ja kauppapolitiikan toimijoina. KTM:n tutkimuksia ja raportteja 32/1997.
- SOU (1997): Ett större och bättre Europa. Betänkande av Kommitténom EU:s utvidgning – samhällsekonomiska konsekvenser. SOU 1997:156.

Markku Kotilainen
ETLA

Laajeneminen ja sisämarkkinat

Kommenttipuheenvuoro

Apulaisosastopäällikkö Rähä esitti ansiokkaan katsauksen EU:n laajenemisprosessin nykytilaan sisämarkkinanäkökulmasta. Kommentissani keskityn hänenkin esityksessään keskeisellä sijalla olleeseen kysymykseen sisämarkkinasäädösten toteuttamisesta hakijamaissa. Pyrin hahmottelemaan sisämarkkinoiden laajentamisen taloudellista logiikkaa ja säädösten toteuttamisen insentiivejä sekä hakijamaiden että nykyisten jäsenmaiden kannalta. Sisämarkkinoilla ymmärrän tavaroiden, palvelusten ja työvoiman vapaata liikkuvuutta laajentuneessa EU:ssa. Keskeisellä sijalla sisämarkkinalainsäädännössä on vapaan kilpailun toteutuminen. Erityiskysymys tästä on julkisten hankintojen kilpailuttaminen.

1 KIE-maat jo pitkälle integroituneita EU:hun ulkomaankaupan kautta

Ulkomaankaupan vapaus on keskeinen elementti sisämarkkinoiden kokonaisuudessa. Siitä seuraa jo merkittävä osa sisämarkkinoiden hyödyistä. Vapaa kauppa nopeuttaa taloudellista kasvua ja kohottaa taloudellista hyvinvointia. Kauppaa Itä-Euroopan maiden kanssa on jo vapautettu solmimalla ns. Eurooppasopimukset hakijamaiden kanssa. EU-maiden tuonnissa KIE-maista teollisuustuotteiden vapaakauppa toteutui tammikuussa 1997. KIE-maiden tuonnissa EU-maista siirtymäkausi päättyi tammikuussa 2001. Ulkomaankaupan kautta KIE-maat ovat jo pitkälle integroituneet nykyisiin EU-maihin. Monessa KIE-maassa EU-maiden osuus viennistä on suurempi kuin Suomessa, jossa kyseinen osuus oli 53 prosenttia vuonna 1997 (Taulukko 1).

Kehittyneimpien KIE-maiden ulkomaankaupan hyödykerakenteet ovat myös lähentyneet pohjoisten EU-maiden rakenteita (ks. esim. Richter et. al., 1998). Nämä maat siten kilpailevat jo nyt ja vielä enemmän tulevaisuudessa pohjoisten EU-maiden kanssa. Jo kaupan vapautuminen edellyttää siis EU-mailta sopeutumista uuteen työnjakoon. Nykyisten EU-maiden täytyy erikoistua tuotteisiin, joissa niillä on suhteellinen etu. Tämä merkitsee ennen kaikkea tutkimus- ja tuotekehi-

tysintensiivisen tuotannon osuuden kasvua ja työvoimaintensiivisen tuotannon alenemista edelleen.

Taulukko 1 Keski- ja Itä-Euroopan maiden kauppa Euroopan unionin ja Venäjän kanssa vuonna 1997, prosenttia tavarakaupasta

	Vientiosuus		Tuontiosuus	
	EU	Venäjä	EU	Venäjä
Bulgaria	45,9	10,2	38,9	32,5
Tšekki	69,8	3,2	61,4	7,4
Unkari	69,7	6,1	62,3	12,7
Puola	64,2	6,8	63,8	6,8
Romania	52,8	1,9	44,8	10,8
Slovakia	41,3	3,5	37,9	17,4
Slovenia	64,5	3,6	67,4	2,2
Viro	52,0	16,7	65,0	13,5
Latvia	44,2	23,1	46,6	19,2
Liettua	32,9	23,4	42,1	25,6
EU ¹	-	2,7	-	3,5

¹ Vuosi 1995, ilman EU:n sisäistä kauppaa.

Lähteet: OECD, IMF, Institut für Weltwirtschaft.

2 Sisämarkkinasäädösten toteuttamisesta etuja molemmille osapuolille ainakin pitkällä aikavälillä

Ulkomaankaupan tullivapauden toteuttaminen ei vielä takaa täysin vapaata ulkomaankauppaa erilaisten muiden ulkomaankaupan esteiden vuoksi. Integraation syventäminen myös muut kaupan esteet poistamalla lisää edelleen taloudellista kasvua ja taloudellista hyvinvointia erityisesti pitkällä aikavälillä. Tämä on yleinen perustelu sisämarkkinalainsäädännön toteuttamiselle KIE-maissa. Maaryhmi- en kokoeron vuoksi sisämarkkinat EU-maiden kanssa ovat periaatteessa tärkeämmät KIE-maille kuin EU-maille. Tiiviimpi integroituminen sisämarkki- nalainsäädännön avulla lisää ulkomaankauppaa. Lisääntyvä kilpailu taas tehostaa talouksia. Molemmat tekijät nopeuttavat taloudellista kasvua. KIE-maat saavutta- vat siten nopeammin EU-maiden tuotanto- ja tulotason. Tämä taas tekee kyseisten maiden EU-jäsenyyden kustannuksiltaan halvemmaksi nykyisille EU-maille ja tekee jäsenyyden nopeammin saavutettavaksi.

Ulkomaankauppaan liittyvän sisämarkkinalainsäädännön toteuttaminen KIE- maissa on myös nykyisten EU-maiden edun mukaista. Sisämarkkinoista seuraava nopeampi taloudellinen kasvu vaikuttaa positiivisesti EU-maiden vientiin, vä- hentää tulonsiirtoja KIE-maihin jäsenyyden toteutuessa ja kohottaa KIE-maiden palkkatasoa, mikä vuorostaan vaikuttaa positiivisesti vanhojen EU-maiden kil-

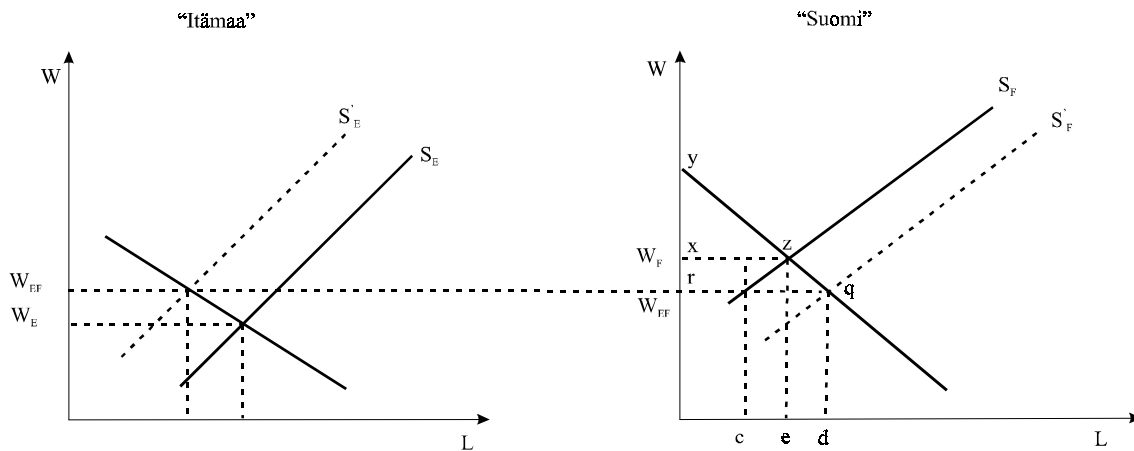
pailukykyyn. Lisäksi sisämarkkinalainsäädännön toteuttaminen vähentää kilpailuvääristymiä. Tämä koskee erityisesti julkisia hankintoja ja ympäristölainsäädäntöä. Ympäristölainsäädännön tiukentaminen KIE-maissa on nykyisten EU-maiden yritysten ja palkansaajien edun mukaista.

Lyhyellä aikavälillä KIE-mailla on kuitenkin ongelmia sisämarkkinalainsäädännön toteuttamisessa. Rähän esityksessä viitataan useisiin teknisiin ja lainsäädännön kehittymättömyydestä johtuviin vaikeuksiin. Lisäksi mailla on taloudelliseen sopeutumiskykyyn liittyviä ongelmia. Osalla yrityksistä ja toimialoista kansainvälinen kilpailukyky on heikko. Silloin kun kysymys on pitkällä aikavälilläkin kilpailukyvyttömistä yrityksistä tai sektoreista sopeutumisesta on turha viivyttää. Kilpailukyvyttömiä sektoreita edustavilla ryhmittymillä voi kuitenkin olla tuntuvasti valtaa päätöksenteossa. Joissakin tapauksissa kilpailukyvyttömyys on tilapäistä, jolloin lyhyt sopeutusperiodi voi olla perusteltavissa. Monissa tapauksissa ulkomaiset investoinnit ovat jo kohentaneet KIE-maiden yritysten tuottavuutta ja samalla kilpailukykyä.

3 Työvoiman liikkuvuudessa siirtymäkausi mahdollinen

Työvoiman liikkuvuus kuuluu oleellisena osana sisämarkkinoiden toteuttamiseen. Työvoiman liikkuvuus toteutettiin EU- ja EFTA-maiden välisessä ETAsopimuksessa. Nykyisten EU-maiden ja jäsenyyttä hakeneiden KIE-maiden väliset palkkaerot ovat kuitenkin niin mittavia, että vapaa työvoiman liikkuvuus synnyttäisi selvästi suuremman palkkainsentiivin liikkuvuuteen. Erityisesti maissa, jotka rajoittuvat väkirikiksiin KIE-maihin ja joissa työssäkäynti rajan takaa on mahdollista, paineet olisivat voimakkaita. Työvoiman liikkuvuutta voidaan tarkastella yksinkertaisella kahden maan mallilla seuraavasti (Alho, Erkkilä, Kotilainen ja Widgrén, 1996, 118). Malli on modifioitu versio Lundborgin (1990, 206) esittämästä mallista.

Kuvio 1 Työvoiman liikkuvuuden vaikutukset yksinkertaisessa kahden maan mallissa



Oletetaan, että palkkataso on "Itämaassa" (nykyisessä KIE-maassa) alkutilassa W_E , joka on alhaisempi kuin "Suomen" palkkataso W_F . Työvoiman siirtyminen "Itämaasta" "Suomeen" merkitsee mallissa sitä, että "Suomessa" työvoiman tarjontakäyrä S_F siirtyy oikealle ja "Itämaassa" S_E siirtyy vasemmalle. Vaaka-akselilla L kuvataan työvoiman määrää.

Työvoiman liikkuvuus tässä äärioliberalistisessa mallissa merkitsee sitä, että työvoiman siirtyminen maasta toiseen jatkuu, kunnes palkkatasot tulevat samoiksi. Uutta yhteistä palkkatasoa kuvataan W_{EF} :llä. Koska työvoima on keskeinen tuotannontekijä, työvoiman kasvu "Suomessa" cd :n verran merkitsee bruttokansantuotteen kasvua ja työvoiman väheneminen "Itämaassa" sen alenemista. Pinta työvoiman rajatuottavuutta kuvaavan työvoiman kysyntäkäyrän alapuolella kuvaa kansantuloa.

Samalla kun ulkomainen työvoima kasvaa, kotimaisen työvoiman tarjonta alenee ec :n verran palkkatason laskiessa. Ulkomainen työvoima siis korvaa jonkin verran kotimaista. Mallissa kotimainen työvoima ei kuitenkaan joudu työttömäksi, vaan osa työvoimasta vetäytyy pois työmarkkinoilta.

"Suomen" kansantuote kasvaa siirtolaisuuden vuoksi yz :stä yqd :hen. Kasvua on eqd :n verran. "Itämaan" kansantuote alenee, mutta ei yhtä paljon kuin "Suomen" kasvaa, jos työvoima on työllistetty tehokkaammin "Suomessa". Edellä esitetystä mallista vain yksi tuotannontekijä, työvoima, on liikkuva. Malli ei myöskään kuvaakaan tarkasti, miten sopeutuminen muiden tuotannontekijöiden osalta tapahtuu. Malli on yksinkertaistus myös siinä suhteessa, että siinä työvoima on homogeenista. Jos siirtolaiset ovat hyvin koulutettuja, siirtolaisuus saattaa lisätä investointeja "Suomessa", jolloin myös vähemmän koulutetun "suomalaisen" työvoiman kysyntä kasvaa. Lisäksi jos nykyisissä EU-maissa työskentelevien työntekijöiden oletetaan siirtävän työtulojaan KIE-maihin ja jos KIE-maissa val-

litsee työttömyyttä, siirtolaisuus tulee KIE-maiden kannalta houkuttelevammaksi. Tällöin kyse olisi väliaikaisesta siirtolaisuudesta.

Edellä esitetty yksinkertainen malli kuitenkin kuvaa eräitä keskeisiä tendenssejä ja ongelmia siirtolaisuuden tapahtuessa. Jos maailma on edes jossakin määrin mallilla kuvatun kaltainen, työvoiman liikkuvuutta koskevien ratkaisujen toteuttaminen hitaasti on nykyisten EU-maiden työntekijöiden sekä KIE-maiden yritysten ja viranomaisten etujen mukaista. Jos liikkuvuuden toteuttamista lykätään ajankohtaan, jolloin palkkaerot ovat pienentyneet, vaikutukset ovat vähemmän dramaattisia. EU-maiden yritysten kannalta taas työvoiman liikkuvuuden melko nopea toteuttaminen olisi edullista.

4 Maatalous ja rakennerahastot

Sisämarkkinat voivat toteutua, vaikka joissakin EU-jäsenyyteen liittyvissä kysymyksissä sovelletaankin siirtymäsäädöksiä. Näitä ovat ennen kaikkea maatalous, rakennerahastot ja EMU. Kun siirtymäkaudet voivat joissakin sisämarkkinakysymyksissä olla KIE-maiden edun mukaisia, ne haluaisivat päästä mahdollisimman nopeasti osallisiksi maatalouden ja rakennerahastojen tulovirroista. Nykyisten EU-maiden edun mukaista taas olisi toteuttaa siirtymäjärjestelyjä juuri näissä asioissa. Yhtäältä on kysymys suorista kustannuksista, jotka maksettaisiin EU:n budjetin kautta. Toisaalta EU-maiden maatalous ja kehitysalueet voisivat tarvita sopeutumisaikaa.

Uudet jäsenmaat tulisi kuitenkin saada riittävästi sitoutumaan jäsenyytensä prosessiin. Jos niiden kannalta tärkeät jäsenyyden osatekijät jäisivät hyvin pitkäksi aikaa toteutumatta, maat pysyisivät toisen luokan jäseninä. Rakennetuki on tarpeen myös uusien jäsenmaiden sopeutumisen kannalta. Lisäksi jos tuki nopeuttaa KIE-maiden taloudellista kasvua, sillä on positiivisia vaikutuksia nykyisten EU-maiden talouksille. Taloudellisten tekijöiden lisäksi myös uusien jäsenmaiden poliittiselle integroinnille on pantava jonkinsuuruinen paino.

Edellä mainituista tekijöistä johtuen nykyiset EU-maat joutunevat sitoutumaan nopeampaan jäsenyytensä prosessiin kuin niille olisi edullista puhtaasti lyhyen aikavälin taloudellisten tekijöiden perusteella. Toisaalta kuitenkin täytyy varmistua siitä, että KIE-maat ovat sopeutuneet riittävästi jäsenyyteen.

Lähteet

- Alho, K., Erkkilä, M., Kotilainen, M. ja Widgrén, M. (1996): EU:n kehitys Suomen näkökulmasta. ETLA Sarja B 121.
- Lundborg, P. (1990): Konsekvenser av fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och EG. Teoksessa "Svensk ekonomi och Europa-integrationen". Bilaga 2-5. Långtidsutredningen 1990. Ekonomiska rådet. Stockholm.
- Richter, S. et. al. (1998): EU Eastern Enlargement: Challenge and Opportunity. WIIW Research Reports No. 249 (July 1998).

Inkeri Hirvensalo
Helsingin Kauppakorkeakoulu/Venäjän ja Baltian keskus

Siirtymätalouksien työmarkkinat

Tässä artikkelissa käsitellään itäisen Keski-Euroopan maiden Puolan, Unkarin ja Tšekin sekä Slovakian, Slovenian, Bulgarian, Romanian sekä Baltian maiden ja Venäjän työmarkkinoiden kehitystä. Artikkelissa luodaan katsaus Itä-Euroopan työmarkkinoiden peruspiirteisiin ja kehitykseen 1990-luvun kuluessa sekä nostetaan esiin tutkimuksen kannalta kiinnostavia aiheita.

Itä-Euroopan työmarkkinat ovat 1990-luvulla olleet samanlaisen mullistuksen kohteena kuin näiden maiden taloudet yleensäkin niiden siirtyessä suunnitelmataloudesta markkinatalouteen. Työmarkkinoiden osapuolet sekä työntekijät että työnantajat ovat joutuneet vastaamaan markkinatalouden uusiin haasteisiin useimmiten kylmiltään ilman lisäkoulutusta ja kukin parhaan kykynsä mukaan usein sattuman auttamina tai kolhimina.

1 Työvoiman kehitys

Alueen 254 miljoonasta asukkaasta 169 miljoonaa kuuluu työikäiseen, 15 - 64 -vuotiaaseen, väestöön. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n arvioiden perusteella työvoimaan osallistuu kuitenkin vain runsaat puolet väestöstä, Itä-Euroopassa yhteensä noin 130 miljoonaa ihmistä. Taulukkoon 1 on kerätty perustietoja Itä-Euroopan työvoimasta vuosilta 1990 - 1994.

Itä-Euroopan työmarkkinat poikkeavat monessa kohdin muiden alueiden työmarkkinoista. Poikkeavaa on ensinnäkin se, että Itä-Euroopassa työvoiman kasvu on ollut 1990-luvulla erittäin pientä, monissa maissa jopa negatiivista, mikä heijastaa pääasiassa alenevaa väestökehitystä lähes koko Itä-Euroopan alueella. Tähän puolestaan on vaikuttanut 1990-luvulla sekä odotettavissa olevan eliniän lyheneminen, syntyvyyden aleneminen että lapsikuolleisuuden kasvu erityisesti IVY-maissa ja Baltiassa. Itäisen Keski-Euroopan maissa Unkarissa, Tšekissä ja Puolassa tilanne ei ole väestökehityksen osalta ollut yhtä negatiivinen.

Taulukko 1 Itä-Euroopan työvoima vuosina 1990 - 1994

Maa	Väestö (milj.) 1994	Työvoima (milj.) 1994	Työ- voiman kasvu-% 1990 - 94 (ka)	Naisten osuus (%) 1994	Maa- talouden osuus (%) 1990	Teollisuus- den osuus (%) 1990
Bulgaria	9	4	-0,5	50	13	48
Romania	22	11	0,1	45	24	47
Liettua	4	2	-0,1	48	18	41
Slovakia	5	3	0,9	48	12	32
Latvia	3	1	-0,8	51	16	40
Puola	39	19	0,5	46	27	36
Venäjä	148	77	0,0	48	14	42
Viro	1	1	-0,4	51	14	41
Tšekki	10	6	0,5	47	11	45
Unkari	10	5	-0,1	44	15	38
Slovenia	2	1	0,3	45	6	46

Lähde: The World Development Report 1996, World Bank.

Toiseksi naisten osuus työvoimasta on poikkeuksellisen korkea. Se ylittää selvästi vastaavan osuuden sekä kehitysmaissa että teollisuusmaissa. Naisten halukkuuden osallistua työelämään voidaan puolestaan odottaa tulevaisuudessa jonkin verran laskevan sen seurauksena, että elintaso ainakin joissakin sosiaaliryhmissä on nousemassa. Myös naisten työssäkäynnin arvostus sosialismin eräänä ideologisenä peruspilarina on menettänyt aikaisempaa merkitystään. Toisaalta naisten koulutustaso on keskimäärin korkea, mikä osaltaan motivoi naisia pysymään työmarkkinoilla mutta vaikuttaa samalla myös syntyvyyteen alentavasti.

Kolmanneksi teollisuustyövoiman osuus on Itä-Euroopassa selvästi korkeampi kuin muissa vastaavan tulotason maissa. Maataloustyövoiman osuus työvoimasta sen sijaan vastaa Puolaa ja Romaniaa lukuunottamatta suunnilleen sitä osuutta, joka vastaavan tulotason maissa on yleensä. Puolassa ja Romaniassa maataloudessa työskentelevien osuus on selvästi keskitasoa korkeampi. Teollisuudessa työskentelevien korkea osuus kuvastaa puolestaan palvelusektorin kehittymättömyyttä koko Itä-Euroopan alueella. Palvelusektori on kehittyneissä teollisuusmaissa nopeimmin kasvava sekä useissa jo eniten työllistävä talouden ala. Erityisesti palvelusektorin tilastojen puutteellisuuden johdosta Itä-Euroopan talousjärjestelmän muutoksen vaikutukset eivät kuitenkaan ole vielä täysin nähtävissä.

Työvoiman koulutustaso on kautta Itä-Euroopan poikkeuksellisen korkea. Esimerkiksi lukiotasoiseen koulutukseen osallistuu keskimäärin 80 - 90 prosenttia

ikäluokasta, mikä on selvästi korkeampi osuus kuin vastaavan tulotason maissa keskimäärin ja on suunnilleen samaa tasoa kuin ns. kehittyneissä markkinatalousmaissa. Koulutuksen sisältö poikkeaa kuitenkin kehittyneiden markkinatalousmaiden koulutuksen sisällöstä. Itä-Euroopassa koulutus painottuu enemmän matemaattisten valmiuksien ja faktatietojen omaksumiseen, mutta näiden käytäntöön soveltamiseen ei koulutuksessa paneuduta samassa määrin kuin kehittyneissä markkinatalouksissa.

2 Työllisyyden kehitys

Virallisten tilastojen mukaiset työllisyysluvut vaihtelevat suuresti maasta toiseen. Oheiseen taulukkoon 2 on kerätty tietoja Itä-Euroopan maiden työttömyyden kehittymisestä vuodesta 1990 lähtien. Vuoden 1997 Venäjän ja Baltian maiden luvut perustuvat virallisten tilastojen sijasta työvoimatiedusteluihin ja osoittavat näiden maiden osalta kaksin- jopa kolminkertaista työttömyyttä edellisten vuosien työttömyyslukuihin verrattuna.

Taulukko 2 Itä-Euroopan työttömyysasteen kehittyminen 1990-luvulla

Maa	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Bulgaria	1,7	11,1	15,2	16,4	12,8	11,1	12,5	-
Tšekki	0,8	4,1	2,6	3,5	3,2	2,9	3,5	-
Unkari	1,9	7,8	13,2	13,3	11,4	11,1	10,7	-
Puola	6,3	11,8	13,6	16,4	16,0	14,9	13,6	-
Romania	..	3,0	8,2	10,4	10,9	9,5	6,3	-
Slovakia	1,6	11,8	10,4	14,4	14,8	13,1	12,8	-
Slovenia	5,8	10,1	13,4	15,4	14,2	14,5	14,4	-
Viro	..	..	..	4,1	4,1	4,0	4,3	11,0
Latvia	..	..	2,3	5,8	6,5	6,6	7,0	14,8
Liettua	..	..	..	3,4	4,5	7,3	6,2	14,3
Venäjä	..	0,1	0,8	1,2	2,1	3,2	4,0	9,3

Lähde: IMF, Latvian ja Liettuan osalta kansalliset tilastot; * työvoimakyselyihin perustuvat tiedot, ILO (1997) Bulletin of Labour Statistics, No 2, Geneva.

Työttömyysaste on ylittänyt 10 prosenttiyksikön tason Sloveniassa, Puolassa, Slovakiassa, Unkarissa sekä Bulgariassa jo vuosista 1991 - 1992 lähtien. Nämä maat ovat Bulgariaa lukuunottamatta myös niitä, joissa talousuudistukset ovat lähteneet kohtalaisen hyvin käyntiin ja taloudet ovat päässeet kasvu-uralle jo 1994 - 1995 vuosista lähtien. Kaikissa näissä maissa työllisyyskehitys on myös kääntynyt positiivisempaan suuntaan parin viime vuoden aikana. Työttömyyden kasvu vuosina 1990 - 1993 ja aleneminen vuosina 1994 - 1996 näyttää selvästi

kulkeneen käsi kädessä talouden yleisen sopeutumisprosessin kanssa. Poikkeuksen muodostavassa Bulgariassa talouden alamäki on kuitenkin jatkunut.

Tšekki on selvin poikkeus työllisyyskehityksen yleisestä linjasta. Siellä työttömyys on pysynyt jatkuvasti erittäin alhaisena ja sen arvellaan heijastavan talouden rakenteiden puolitiehen jäänyttä muutosta. Tšekissä yksityistämiprozessi on johtanut entisten valtion yritysten päättymiseen pääasiassa pankkien omistamien sijoitusyhtiöiden haltuun ja sitä kautta takaisin valtion holhoukseen.

Baltian maat ja Venäjä aloittivat talousuudistuksen pari vuotta itäisen Keski-Euroopan maiden jälkeen ja niissä työttömyys on toistaiseksi kasvanut. Erityisesti Venäjän osalta on kuitenkin huomattava, että virallisten tilastojen ja yleisesti esitettyjen arvioiden välillä on erittäin suuri ero. Viralliset tilastot aliarvioivat systemaattisesti todellista työttömyyttä, jonka arvioidaan olevan noin 15 - 20 prosenttia alueesta riippuen. Venäjän työvoimakyselyihin perustuvien tilastojen mukaan työttömyys on nopeasti kasvanut ja saavutti vuonna 1997 lopussa yli 11 prosentin tason. Syitä siihen, että rekisteröityjä työttömiä on Venäjällä paljon vähemmän kuin työvoimakyselyt osoittavat, on monia. Ne saattavat liittyä yritysten vero- tai muuhun viranomaiskohteluun, jonka kannalta yritysten on edullista omata mahdollisimman suuri työvoima, tai työntekijöiden sosiaaliturvaan, joka on olemassa vain yrityksen palveluksessa oleville. Molemmat kannustavat ilmoittamaan todellista suuremman työntekijöiden määrän viranomaisille. Työttömyyskorvaukset ovat lisäksi niin alhaiset, etteivät ne sinänsä motivoi työttömäksi rekisteröitymistä.

Baltian maissa alhainen työttömyys on liitetty toistaiseksi suhteellisen onnistuneeseen talouspolitiikkaan, joka on muun muassa johtanut maiden kokoon nähden suuriin ulkomaisiin suoriin sijoituksiin. Kuitenkin myös Baltian maissa ero virallisten tilastojen osoittaman työttömyyden ja työvoimakyselyjen välillä on suuri. Myös työttömyyden kasvava trendi on pantu näissä maissa huolestuneena merkille. Baltian maista erityisesti Suomen lähin naapurimaa Viro on myös esimerkki siitä, miten työttömyyden kasvusta huolimatta palkkataso maassa on noussut erittäin nopeasti. Esimerkiksi vuoden 1996 lopussa yleinen palkkataso oli Virossa 23 prosenttia korkeampi kuin edellisen vuoden lopussa. Kun otetaan huomioon hintatason kehitys saman ajanjakson kuluessa, palkat nousivat myös reaalisesti. Yleinen palkkatason nousu kuitenkin peittää alleen sen, että samanaikaisesti palkkaerot ovat kasvaneet. Joidenkin sektoreiden, kuten pankkisektorin, palkkojen nopean kasvun vastapainoksi julkisen sektorin, erityisesti opetusalan, palkat ovat jääneet entistä enemmän jälkeen yleisestä palkkakehityksestä.

3 Miten ihmiset ovat sopeutuneet työmarkkinoiden muutoksiin?

Yllä kuvatut yleiset kehitystrendit pitävät sisällään monenlaisia ongelmia, joita yksittäiset ihmiset ovat työmarkkinoilla joutuneet kohtaamaan. Eräs kipeimmistä ongelmista on sosialistisen ideologian värittämä vanha koulutus, jolle ei ole kysyntää uusissa markkinatalouden olosuhteissa. Muun muassa tämä rakenteellinen ongelma heijastuu käytännössä monissa perheissä, joiden äskettäin yliopistoista valmistuneet nuoret saattavat heti löytää koulutustaan vastaavaa hyvin palkattua työtä kun taas perheen vanhemmat joutuvat kituuttamaan mitättömällä palkalla tai ovat jääneet peräti työttömiksi.

Vanhempien ongelmana ovat vanhentuneen koulutuksen lisäksi myös sosialistisen järjestelmän perintönä jättämä suhtautuminen työntekoon yleensä. Omaaloitteisuus oli järjestelmässä monin tavoin sanktioitu tai peräti kielletty. Sopeutuminen uuteen, erityisesti ulkomaisten yritysten vaatimaan omaaloitteisuuteen on sen vuoksi vaikeaa. Tämä sekä arvojen että toimeentulon kriisi näkyy Itä-Euroopassa monin tavoin, muun muassa kasvaneena kuolleisuutena. Toisaalta kriisi synnyttää myös uusia ratkaisuja ja uutta yritteliäisyyttä. Osa tästä kanavoituu lakien puutteellisen käytäntöön soveltamisen ja valvonnan vuoksi niitä rikko-vaan ja kiertävään toimintaan mutta kasvava osa synnyttää myös uutta laillista yritystoimintaa. Sen työllistävää vaikutusta on toistaiseksi erittäin vaikea arvioida mutta se on joka tapauksessa Itä-Euroopan talousuudistusten kriittinen muutosvoima.

4 Tutkimukseen kohdistuvat haasteet

Itä-Euroopan työmarkkinoiden muutostrendit eivät ole olleet vielä kovin systemaattisen ja analyttisen tutkimuksen kohteena. Kiinnostavia kysymyksiä ovat mm. palvelusektorin työllisyyden kehittyminen, naisten työllisyysosuuden muutos, keskimääräisten reaaliansioiden kehittyminen eri teollisuusaloilla sekä palvelusektorilla, palkkausjärjestelmien kehittyminen sekä työmarkkinajärjestöjen rooli. Viimeksi mainituilla oli sosialistisessa talousjärjestelmässä vain nimellinen rooli ilman tosiasiallista vaikutusmahdollisuutta yleisiin työsuhteen ehtoihin. Siirtymätalouksissa ne ovat erityisen haasteellisen tehtävän edessä työntekijöiden etujen ajajina korkean työttömyyden olosuhteissa. Yhtä lailla kiinnostava kysymys on myös uusien yrittäjien ja yritysten rooli työnantajina.

Ulkomaisten sijoittajien kiinnostus muun muassa Venäjän ja Baltian maiden markkinoihin kohdistuu usein markkinoiden tarjoamien uusien kasvumahdollisuuksien ohessa niillä vielä vallitseviin alhaisiin työvoimakustannuksiin. Monet

alueella toimineet yritykset ovat kuitenkin jo todenneet, että työvoimakustannukset ovat nopeassa kasvussa ja että tiettyihin avaintehtäviin, esimerkiksi rahoitukseen, tarvittavia henkilöitä on erittäin vaikea löytää. Lisäksi on havaittu, että näennäisesti alhaisista työvoimakustannuksista huolimatta kustannustaso ei poikkea olennaisesti esim. Suomen tasosta, koska työn tehokkuus on transitiomaissa selvästi Suomea alhaisempi. Suorien sijoitusten kehittymisen kannalta kiinnostava tutkimusaihe onkin, miten näissä maissa työn tehokkuus kehittyy suhteessa palkkatasoon.

Koulutuksen sisältöön on jo edellä viitattu. Tutkimuksen kannalta kiinnostava kysymys on erityisesti koulutukseen tehtävien investointien merkitys talouskasvun edistäjänä transitiomaiden olosuhteissa. On jokseenkin selvää, että korkea mutta toisenlaisiin olosuhteisiin suuntautunut koulutustaso ei sinänsä auta transitiomaita kasvu-uralle ilman uusia panostuksia koulutuksen sisältöön. Erittäin niukkojen resurssien olosuhteissa on kriittistä se, minkätasoiseen ja –sisältöiseen koulutukseen resurssit kohdennetaan koko talouden kannalta parhaan tuloksen saavuttamiseksi.

Lähteet

From Plan to Market. World Development Report. Published for the World Bank by Oxford University Press, 1996.

Gundlach, Erich (1998): Perspectives on Investment in Education. Paper presented at the international conference "Economic Development in the Baltic Region: The Path Ahead". Tallinn 20-21 October 1998.

Hazley, Colin and Hirvensalo, Inkeri (1998): Barriers to Foreign Direct Investment in the Baltic Sea Region. ETLAn keskusteluaiheita No. 628. Helsinki 1998.

Kuddo, Arvo (1998): Social Developments in transition economies: the case of the Baltic states. Paper presented at the international conference "Economic Development in the Baltic Region: The Path Ahead". Tallinn 20-21 October 1998.

Peter Boldt
SAK

Siirtymätalouksien työmarkkinat

Kommenttipuheenvuoro

Esitys oli hyvin kiinnostava. Tutkittavia asioita on todella paljon. Tilanne KIE-maiden työmarkkinoilla ja järjestökentässä on hyvin kirjava, sekava ja alati muuttuva. Ei kenties ihan niin usein kuin puoluekartta, joka muuttuu kerran puolessa vuodessa.

Eräs kiinnostava kysymys on mikä on työttömyyttä. Otetaan venäläinen insinööri, joka kaksi kertaa kuukaudessa käy työpaikalla, jonka työsuhdetta ei ole irtisanottu, mutta jolle ei ole annettu mitään työtehtäviä puoleen vuoteen, eikä palkkaa vuoteen. Onko hän työssä käyvä vai työtön?

Luokitteluvaikeuksia riittää. Miten maaseudun alityöllistetyt Romaniassa ja Puolassa lasketaan mukaan? Mutta selvää on, että työttömyysongelma tulee nousemaan huomattavasti suuremmaksi ongelmaksi kuin tänään. SAK:ssa ollaan lähinnä tarkasteltu EU:n itälaajenemista ja niiden työmarkkinavaikutuksia.

Loppukeväästä vuonna 1998 Suomen Gallupin annettiin tiedustella virolaisten muuttohalukkuutta Suomeen sinä päivänä, kun vapaa työvoiman liikkuvuus toteutuu ja myös suomalaisten uskomuksia asian suhteen. Se on kiinnostava tieto. Noin 25 prosenttia työvoimasta Virossa sanoo, että he siirtyvät Suomeen töihin varmasti tai suurella todennäköisyydellä. Mutta kun katsottiin, ketkä vastasivat, niin osoittautui, että venäjänkielisistä puolet oli tätä mieltä. Vironkielisten, joilla olisi mahdollisuuksia pärjätä kielen takia täällä työmarkkinoilla, kiinnostus oli huomattavasti alempi. Tämähän kertoo myös jotain yhteiskunnan ristiriidoista.

Ajattelin lyhyesti tarkastella näiden maiden työmarkkinoita. Siellähän järjestäytymisaste romahti. Järjestäytymisaste oli 99,9 prosenttia, ja ay-liikkeen tehtävänä oli kontrolloida työväkeä ja tarjota lomaetuja ja sosiaaliturvaa. Tilanne on muuttunut ja jäsenmäärä on romahtanut useimmissa maissa. Kiinnostavan vastaavan esimerkin näemme Espanjassa Francon jälkeen. Vapauden ilosta lähdettiin ay-liikkeestä.

EU:ssahan on järjestäytymisasteella kuvattuna mitä erinäisempiä maita, Ranskan 9 prosentista Ruotsin 91 prosenttiin. Mutta se, mikä on kiinnostavaa, on että oi-

keastaan Englantia lukuun ottamatta työehtosopimukset ovat yleissitovia, joko lainsäädännöllä tai kuten Tanskassa ay-liikkeen vahvan aseman kautta.

Kiinnostava kysymys onkin, miten KIE-maat sijoittuvat. Missä ne ovat tällä hetkellä, ja minkälaisen mallin ne valitsevat. Tällä hetkellä Baltian maiden järjestäytymisaste lienee 20 ja 30 prosentin välillä. Tarkkoja lukuja on mahdotonta saada. Työnantajapuolen järjestäytymisaste on huomattavasti heikompi. Ay-liikkeellä on yhteydet eurooppalaiseen ay-liikkeeseen, työnantajilla ei. Sopimusten kattavuusaste on alhainen ymmärtääkseni melkein kaikissa KIE-maissa. Ne ovatkin lähempänä englantilaista järjestelmää, missä sopimukset tehdään yrityskohtaisina. Pohjoismaisten työmarkkinoiden syntymisen todennäköisyys näillä näkymin ei ole suuri. Todennäköistä on, että maat pyrkivät johonkin Saksan tyyppiseen järjestelmään ay-liikkeen puolelta ja Englannin tyyppiseen työnantajien puolelta. Mutta on vaikea sanoa, mihin ne päätyvät.

Tällä hetkellä yleensä vain suurimmilla työpaikoilla ja valtion yrityksissä, kuten kolhooseissa, on sopimusjärjestelmä kunnossa. Esimerkiksi ulkomaisten yritysten hankkimissa firmoissa tai perustamissa yrityksissä järjestäytymisaste on yleensä olematon tai sopimuksia ei tehdä liittojen kanssa, vaan suoraan työntekijäkunnan kanssa, jos edes niiden kanssa. Toinen kysymys on maiden sosiaalipolitiikkamalli. Sen osalta näyttää aika selvältä, että laajaan hyvinvointimalliin, mitä Pohjoismaissa perinteisesti on kehitetty, ne eivät ole siirtymässä vaan tavoitteena on saksalainen malli.

Yhteistä näille kaikille maille on se, että työvoiman sivukustannukset ovat korkeita. Huomattava osa palkkakustannuksista on muuta kuin tehdyn työajan palkkaa, ja huomattava osa siitä ovat sosiaalivakuutusmaksut. Sama pätee myös Viroon. Pitää toivoa, että tuottavuuden nousu ja inflaatio heijastuisivat palkkaeroissa. Näillä mailla pitäisi olla huomattavasti parempi tuottavuuskehitys kuin vanhoilla EU-mailla. Minun ymmärtääkseni ne eivät saa pyrkiä Euroopan Keskuspankin inflaatiotavoitteeseenkaan, vaan niillä voisi olla vähän korkeampi inflaatio. Tällöin niillä olisi varaa nostaa palkkoja ja saada myös hyvinvointia lisää. Näiden maiden kilpailukykyhän on hyvä valuutan aliarvostuksen takia, joten hintataso voi kohota suhteellisen nopeasti.

EU:n laajeneminen on hyvin vaikea asia työmarkkinoilla. Erityisesti siirtymäsääntöjä on vaadittu työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen. Toivottavasti niiden ei kuitenkaan tarvitse olla viidentoista vuoden pituisia. Toinen työmarkkinoihin liittyvä asia on se, että jollemme saa Länsi-Euroopassa talouskasvua kuntoon ja työttömyyttä alas, niin pelkäänpä, että on hyvin vaikeata löytää poliittista hyväksyntää laajenemiselle, johon liittyy niin paljon epävarmuutta ja huomattavasti suurempia kustannuksia kuin Agenda 2000 arviossa on esitetty.

Keskustelua

Keskustelussa todettiin, että investoinneista ja rakennemuutoksesta puhuttaessa oleellista on kysymys tarkasteltavan ajanjakson pituudesta. Lyhyt aikaväli vai pitkä aikaväli - tämä on ehkä ydinkysymys. Potentiaaliset hyödyt itälaajenemisesta ovat todennäköisesti suuremmat kuin kustannukset, jos ajatellaan lopputilannetta. Tällöin laajentumisestakin kannattaa maksaa. Mutta sen sijaan sopeutumisen ja rakennemuutoksen kustannukset voivat tietyissä tapauksissa lyhyellä tähtämellä ylittää hyödyt.

Itä-Saksan esimerkki kannattaa muistaa. Rakennemuutoksista aiheutuvat lyhyen ajan haitat ylittivät kirkkaasti hyödyt, jolloin liittyminen Saksaan oli aikamoinen katastrofi taloudellisesti. Valuuttakurssit kiinnitettiin yhden suhde yhteen, ja senostoni palkkatason lähelle Länsi-Saksan palkkatasoa, jolloin niiden teollisuusluhistui saman tien. Näin kävi, vaikka alun perin Itä-Saksa oli taloudellisesti ja teollisesti kehittynein näistä siirtymävaiheen talouksista. Muut Itä-Euroopan maat välttivät katastrofin. Niissähän tyydyttiin vähän alhaisempaan valuuttakurssiin ja siten alhaisempiin työvoimakustannuksiin.

Entäpä, jos DDR:ssä olisi valittu oleellisesti alempi valuuttakurssi? Todennäköisesti jos palkkataso olisi jäänyt alhaiselle tasolle, niin kansa olisi muuttanut massoittain länteen. Maahan kuitenkin yhden päivän aikana siirtyi sisämarkkinoille ja täysin EU-systeemiin, mitä muut KIE-maat eivät tehneet.

Usein oletetaan, että sisämarkkinat hinnat ja tuotantopanokset tasaantuvat hyvin nopeasti, mutta näinhän tunnetusti ei ole. Italiassa siirryttiin Garibaldin ansiosta sisämarkkinoihin, joissa oli vapaa liikkuvuus ja jopa yhteinen valuutta toistasataa vuotta sitten. Kuitenkin Italian sisäiset tuloerot ovat tänä päivänä Euroopan suurimpia, eivätkä ihmiset etelästä muuta pohjoiseen lainkaan siinä määrin kuin tuntuisi järkevältä.

Tehtäisiinkö mitään suurta päätöstä EU:ssa sillä perusteella, että EU:n kansantuote lisääntyisi 0,3 prosenttia? Ei varmaankaan. EU:n laajeneminen on historiallinen ratkaisu. Toisaalla ovat erityisintressit, jotka ovat yllidustettuina EU:n päätöksentekoprosessissa johtuen siitä, että yhteisö ei ole valtio sanan tavanomaisessa merkityksessä. Olisi todella mielenkiintoista tietää, mitä konkreettisempia syitä on ollut syksyn 1997 aikana siihen, että laajeneminen hidastuu. Liittymisvuosi ei olisikaan enää 2003 vaan 2013. Syynä on tietenkin se, että kun on alettu puhua rahoista, niin konkreettisemmin nämä erityisintressit ovat ruvenneet nostamaan ääntään ja ajatellen EU:n poliittista valtavirtaa, niin ehkä ihan yksinkertaisesti niitä on työmarkkinapuolella. Ja samalla lailla joka puolella. Yhteisöähän voidaan pitää sektorietujen ajamisen summana.

VATT:ssa oli Tânia Fernandes Portugalista tekemässä tutkimassa EU:n itälaajenemisesta Portugalin kannalta. Siinä kumoutui muutamia kliseitä, kuten se, että Välimeren maat ovat maatalousmaita. Väite ei pidä paikkaansa, koska Portugalin maatalousvienti on erittäin pientä ja maan maataloustase on selvästi negatiivinen. Portugali ei ole kovin kiinnostunut maatalouden kilpailutilanteesta, vaikka vihannekset ja hedelmät ovatkin tärkeitä. Sen sijaan Eurooppa-sopimusten herkkien teollisuusalojen, esimerkiksi tekstiiliteollisuuden tuotteiden, kilpailutilanne itälaajenemisessa on Portugalille tärkeä asia.

Suorien sijoitusten osalta Portugali on selvässä kilpailuasemassa Itä-Euroopan maiden kanssa. Näissä maissahan, esimerkiksi Tšekin tasavallassa, jo suorien sijoitusten arvo on useampi prosentti BKT:sta.

Ongelmana todettiin olevan se, että komissio lähtee kovin teknisestä lähtökohdasta eli lähtökohtana on laki, ja on EU-säännökset ja neuvottelutoimikunnat ja oteltuna lakien mukaan. Todelliset ongelmat ovat jossain muualla kuin itse lainsäädännössä. Tässä olisi ekonomisteille tärkeä tutkimustehtävä.

Keskustelussa esitettiin näkemys, että työvoiman liikkuvuus ei edes näiden maiden sisällä ole kovin suuri. Yksityistämisprosessi on osaltaan ainakin Puolassa jo vaikuttanut siihen, että ihmiset on vihdoin saaneet omaisuutta ja päässeet omistajaluokkaan. Se toisaalta jäykistää liikkuvuuttakin, kun on päästy käsiksi asuntoon, ja ruvettu rakentamaan. Sen sijaan länsimaissa ollaan liikkuvampia lähtökohtaisesti, kun asumismuodot on monimuotoisempia. Ehkä tässä on monia aspekteja.

DDR:n teollisuustuotanto on kasvanut nopeasti 40 prosenttia, koska se on 1990-luvun alussa ollut lähellä nollaa. Nousu on ollut kaikkien rajuinta erittäin teknologiaintensiivisillä aloilla. Tämä johtuu siitä, että länsi on sijoittanut teknologi-intensiivisiin aloihin. Toimialoja on uusittu, koneita on modernisoitu ja työvoimakustannukset ovat halvemmat, jolloin tuotanto on kannattanut siirtää sinne. Rakennemuutoksen jälkeen - joka oli miinusmerkkinen vaikutuksiltaan - on siis avautunut melkoinen kasvupotentiaali. Jakautuuko Itä-Eurooppa nyt kahtia, ehkä jopa useampaan kerrokseen?

On hyvin todennäköistä, että Latvia ja Slovakia vielä tulevat mukaan laajenemisprosessiin. Näin on, koska ne ovat, ainakin Latvian osalta, hyvin edistyneet. Ei myöskään ole oikeastaan mitään syytä pitää niitä neuvottelujen ulkopuolella. Silloin ne tulisivat mukaan samassa laajenemisaallossa ja tämä tarkoittaa sitä, että meidän pitää saada institutionaalinen reformi ehdottomasti läpi ennen kuin uudet jäsenmaat tulevat mukaan. Niiden määrä on jo sellainen, että EU nykyisellä toimintamuodolla ja päätöksen rakennelmilla ei kestä sellaista laajentumista. Toisaalta kukaan ei pidä realistisena vuotta 2002, mieluummin vuosia 2005 - 2006.

Institutionaalisissa kysymyksissä täytyy tapahtua jotakin, jos EU aikoo säilyttää tehokkuutensa. Toinen kysymys on sitten, miten yhteiskunnalliset instituutiot ylipääntensä laajasti ottaen kehittyvät. Instituutiolla tarkoitetaan näin normeja, käytäytymissääntöjä, lainsäädäntöä ja väljästi myös muuta kuin lainsäädäntöä. Miten nopeasti ne sitten loppujen lopuksi kehittyvät? Miten paljon me tiedämme tästä itse asiassa? Ekonomistitkaan eivät ole hirveän vahvoilla, silloin kun ruvetaan puhumaan näistä muutoksista ja muutoskyvystä. Muutos instituutioissa on iso haaste tutkimukselle.

Kun lukee komission listaa jäsenyyskriteereistä, niin se tuntuu irralliselta todellisuudesta. Miten jäsenmaiksi halukkaat niitä kriteereitä täyttävät, sillä ei ole itseasiassa paljonkaan tekemistä todellisuuden kanssa. Siihen tarkasteluun ei pidä liikaa tuijottaa. Varmaan on tarpeellista komissiolle, että jotkut kriteerit saadaan pidettyä esillä, että tätä edistymistä voidaan seurata. Lainsäädäntöähän voi esimerkiksi verrata ja vastaavantyypisiä asioita voi tietenkin tehdä myöskin instituutiopuolella. Mutta kyky muuttua ja muutoksen nopeus, miten sitä voidaan tutkia? Suunnitelmatalouden perinnöillä, jotka liittyvät pehmeisiin budjettirajoitteisiin, on siellä varmasti edelleenkin vaikutusta. Ja niiden tutkiminen on ongelmallista.

Antero Tuominen
Maa- ja metsätalousministeriö

Laajeneminen ja Suomen maatalous

Hakijamaiden tilanteesta on monia lähdeaineistoja. Mainitsen niistä tässä muutamia. Komissio on laatinut jokaisen hakijamaan maataloudesta julkaisun. OECD on tehnyt eräistä maista maaraportin. Niistä puuttuvat Romania ja Bulgaria. OECD myös julkaisee säännöllisesti kahta maatalouspolitiikan julkaisua, toinen jäsenmaista ja toinen ei-jäsenmaista, joita useimmat näistä hakijamaista ovat.

Minun teemakseni on asetettu laajeneminen ja Suomen maatalous. Vaikutukset ovat kahdenlaisia, välittömiä ja välillisiä. Jälkimmäiset ovat tärkeämmät.

Tarkastelen tätä laajenemista kaikkien 10 hakijamaan näkökulmasta. Syynä on se, että vaikka neuvotteluja käydäänkin tällä hetkellä varsinaisesti kuuden Euroopan hakijamaan kanssa, niin tässä on kuitenkin vain aikaperspektiivistä kysymys. Lopputuloksena varmasti on se, että kaikki nämä 10 Keski- ja Itä-Euroopan jäsenyyttä hakenutta maata tulevat mukaan.

Kyprosta en käsittele tässä, se ei ole maatalouspolitiikan eikä varsinkaan Suomen kannalta kiinnostava. Prosessin perusluonne on hyvin yksinkertainen, kun maataloutta tarkastellaan. Yhteismarkkinat laajenevat, ja jos tarkastelemme tilannetta 15 jäsenmaan markkinoilla, niin näillä tulee tietysti tarjonta kasvamaan. Keski- ja Itä-Euroopan maat voivat tuoda tuotteitaan nykyiseen unioniin vapaasti. Toisaalta nykyisen unionin jäsenmaille kysyntä kasvaa, koska ne voivat vapaasti viedä tuotteensa näihin uusiin jäsenmaihiin. Nykyisin tätä kauppaa tehdään tariffikiintiöitten ja tullireferenssien puitteissa, koska EU on tunnetusti aika protektionistinen ulkopuoliseen maailmaan nähden maataloussektorilla. Tilanne ei missään muodossa ole normaali.

Sen sijaan jotkut näistä kymmenestä hakijamaasta noudattavat hyvinkin liberaalia politiikkaa, kuten Viro, jolla ei ole minkäänlaisia tulleja. Toisilla on normaali tullisuoja, ja kyllähän niilläkin protektionismia on, joten nykyisten jäsenmaiden markkinat myös kasvavat laajenemisen jälkeen. Rajasuojaa EU:n ulkorajoilla ei ole tarkoitus muuttaa laajenemisen vuoksi, mutta muista syistä kylläkin, joihin palaan myöhemmin. Vaikutus markkinatasapainoon riippuu siitä, kumpi tekijä on suurempi, tarjonnan kasvu uusista jäsenmaista vai niistä tuleva kysynnän kasvu. Ja mikäli tarjonta kasvaa voimakkaammin, niin kilpailu kiristyy ja ylijäämät kasvavat. Tällöin, koska EU:n sopimukset Uruguay'n kierroksella Maailman kaup-

pajärjestössä rajoittavat vientituen käyttöä, sisämarkkinoiden tasapainohinta alentuu tilanteessa, jossa tarjonta kasvaa enemmän kuin kysyntä. Siitä aiheutuisi välittömiä seurauksia myös Suomen markkinoilla.

Millaiset nämä vaarat todellisuudessa ovat, sitä pyrin tässä arvioimaan hyvin kvalitatiivisesti. Välilliset vaikutukset Suomeen ovat paljon suuremmat kuin välittömät. Näkyy tällaisia väitteitä, että Puolasta, Virosta tai muista Baltian maista alkaisi tulvia maataloustuotteita Suomen markkinoille ikään kuin ne erityisesti ottaisivat Suomen vientikohteeksi. Tämä on ensimmäinen virhearvio, mutta joka tapauksessa meidän tilanteeseemme vaikuttaa se, miten EU 15:n tilanne yleensä muuttuu.

Hakijamaissa on 105 miljoonaa asukasta ja ensimmäisen aallon maissa (Puola, Unkari, Tšekki, Viro, Slovenia) 62 miljoonaa eli yli puolet kaikkiaan. EU:ssahan on tällä hetkellä 370 miljoonaa asukasta. Väestön lisäys olisi siis melkoinen lopputilanteessa. Bruttokansantuote on yhteensä 4 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta (valuuttakurssit) eli vastaa Hollannin BKT:ta. Niiden BKT on 18 prosenttia EU:sta ostovoimalla korjatuilla luvuilla. Tšekki ja Slovenia lienevät melko lähellä Kreikan kansantuotetta henkeä kohden, jos tarkastellaan ostovoimapariteetteja. Ostovoima ei siis näissä maissa ole kovinkaan merkittävä.

Hakijamaissa maatalouden osuus bruttokansantuotteesta ja työllisyydestä on suurempi kuin unionissa. Tällä hetkellä voidaan sanoa, että vain Tšekissä, Slovakiassa ja Sloveniassa liikutaan suunnilleen samantasoisissa luvuissa kuin unionin jäsenmaissa. Sen sijaan esimerkiksi Romaniassa, Puolassa, Liettuassa ja Bulgariassa maatalouden osuus työllisistä on yli 20 prosenttia eli vastaava kuin se Suomessa oli joskus 1960-luvulla. Osuus bruttokansantuotteestakin on aika huomattava. Maatalous on siis merkittävä tekijä näille maille.

Maatalousmaata näissä hakijamaissa on 60 miljoonaa hehtaaria, kun EU:ssa on 135 miljoonaa. Peltopinta-ala kasvaisi huomattavasti, mutta ennen kaikkea maatalouden työllisiä on 10 miljoonaa, kun EU:ssa on vain 7,5 miljoonaa. Näistä luvuista voidaan päätellä, että maatalouden tuottavuus työllistä kohti on erittäin alhainen kaikissa näissä hakijamaissa. Ja jälleen, jos käytetään valuuttakursseilla muunnettuja lukuja, niin se on 11 prosenttia EU:n tasosta.

Se osoittaa, että vaikka tuottavuus nousisi henkeä kohti hakijamaitten maataloudessa vain puoleen EU:n tasosta, niin siellä työllisten määrä supistuisi kymmenestä kuuteen miljoonaan. Rakennemuutoksen tarve on siis tavaton. Esimerkkeinä ovat Puola, Romania, ehkä Bulgaria, joissa rakenne on kaikkein heikoin. Ravintomenojen osuus on korkea, 30 - 60 prosenttia kotitalouksien kulutusmenoista. Vain Unkarissa ja Sloveniassa ollaan lähellä EU:n tasoa. Tietysti tämäkin luku tulee alenemaan, mutta kuvastaa tämän päivän tilannetta ja myös sitä, että jäsenyyttä hakeneet maat joutuvat miettimään maataloushintoja kulutta-

jan näkökulmasta, koska ravintomenojen osuus on näin suuri. Esimerkiksi tuotajahintojen huomattava nousu johtaisi inflaation aikamoiseen kiihtymiseen.

Miten maataloustuotanto näissä maissa on kehittynyt järjestelmämuutoksen jälkeen? Romaniassa ja Sloveniassa ollaan saavutettu järjestelmänmuutosta edeltänyt taso. Sloveniassa ollaan selvästi sen yläpuolella ja Romaniassa suunnilleen sillä tasolla. Sloveniasta voidaan vielä todeta se, että se on pieni vuoristomaa, ja siellä maatalous ei oikeastaan koskaan ole ollut kollektiivista. Maatalous on osaaikaista viljelyä ja muistuttaa aika paljon alppimaataloutta Itävallassa ja Sveitsissä.

Kaikkialla muualla ollaan huomattavasti 1980-luvun lopun tason alapuolella, ehkä 10 - 30 prosenttia jopa merkittävässä maatalousmaissa, kuten Unkarissa ja Puolassa. Baltian maissa tämän päivän maataloustuotanto on 40 - 50 prosenttia pienempi kuin mitä se oli viime vuosikymmenen lopulla. Baltian maista on todettava, että niiden tilanne on erilainen kuin kaikkien muiden, koska tuotanto Neuvostoliiton aikana perustui siihen, että raaka-aineet, esimerkiksi rehu, tuotiin muualta hallinnolliseen hintaan ja sitten valmis tuote vietiin Pietariin tai Moskovaan.

Tuotannon kannattavuus on kaikkialla heikko ja investoinnit ovat vähäisiä. Tästä on vaikea saada tarkkoja tilastolukuja. Maatalouskirjanpitoa näissä maissa ei oikeastaan ole. Rakenne on muuttunut tavattomasti monessakin maassa ja tilastot ovat epäluotettavia. Yleensä kannattavuus on heikko. Tämä johtuu siitä, että hintasuhteet muuttuivat rajusti 1990-luvun alussa, niin että panoshinnat, joita aikaisemmin oli voimakkaasti subventoitu, nousivat maailmanmarkkinahintojen tasolle eivätkä maataloustuotteiden hinnat nousseet yhtä paljon sekä ostovoiman puutteen että kansainvälisen hintatason takia.

OECD laskee PSE-tukilukuja, jotka Suomessa ennen EU:n jäsenyyttä olivat 60 prosentin tasolla ja Norjassa, Japanissa ja Sveitsissä vielä korkeampia. Neuvostoliiton osalta myös Baltian maista tehty laskelma nousi vielä korkeammalle. Kun tuki yhtäkkiä putosi nolnaan, jollei muuttunut suorastaan negatiiviseksi, on ymmärrettävää, että maatalous joutui erittäin vaikeaan tilanteeseen.

Kasvinviljelyntuotanto on ensimmäisenä saavuttanut normaalin kannattavuuden, kun taas kotieläintuotteissa tilanne on vielä varsin heikko. Ainakin joissakin maissa eläinmäärät laskevat ja supistuvat edelleen voimakkaasti.

Kun ajatellaan näiden maiden kauppapotentialia, niin elintarvikkeiden nettoviejiä näistä kymmenestä maasta ovat ainoastaan Unkari ja Bulgaria. Muut ovat nettotuojia koko maailmaa ajatellen. EU on merkittävin markkina-alue Keski-Euroopan hakijamaisen osalta.

Sen sijaan Baltian osalta Venäjällä ja muilla entisillä Neuvostoliiton mailla on merkittävä osuus edelleen. Jos tarkastellaan vain näiden hakijamaiden ja EU:n välistä kauppaa, niin voidaan todeta, että nettoviejiä EU:n markkinoillekin ovat vain samat Unkari ja Bulgaria. Koko alueelle EU:lla on suuri ylivoima viennissä. Maatalouden kauppataseen ylijäämä on 1,5 miljardia ecua Euroopan osalta.

Vaikka otetaan huomioon EU:n protektionismi, eivät nämä luvut viittaa siihen, että ainakaan nopealla aikavälillä KIE-maitten kilpailukyky elintarvikemarkkinoilla olisi mitenkään kovin kehuttava, ehkä Unkaria jälleen lukuun ottamatta. Yksityistäminen on johtanut useimmissa KIE-maissa duaalimaatalouteen. KIE-maissa on toisaalta hyvin suuria yksikköjä, pienempiä kuin valtion tilojen ja kolhoosien aikana, mutta eurooppalaisittain isoja yksikköjä, jotka toimivat osakeyhtiöinä. Toisaalta on hyvin pieniä pienviljelytiloja, jotka lähinnä tuottavat omaan käyttöön ja ehkä vähän paikallisille markkinoille. Niitä on esimerkiksi Puolassa erittäin paljon, ja niitä voidaan pitää eräänlaisina sosiaaliturvan korvikkeina maaseutuväestölle. Puolassa tehtyjen tutkimusten mukaan pientiloilla väestön merkittävin tulonlähde ovat eläkkeet ja muut tulonsiirrot ja maatalous paikkaa tuloja, joten se ei ole kaupallista.

Maan omistuksen institutionaaliset kysymykset ja yksityistäminen on erotettava tuotannon harjoittamisesta. Monissa maissa on tehty niin, että maa on palautettu ainakin nimellisesti entisille omistajille. He vuokraavat sen yhtiömuotoisille tiloille. Maan omistus ja tuotannon harjoittaminen on siis erotettu osittain toisistaan. Vuokrasopimukset ovat usein lyhytaikaisia, mikä kuvastaa tilanteen epästabiilisuutta ja sitä, että omistusjärjestelyt ovat kesken. Kun ei ole pitkäjänteisyyttä, niin ei investoida kovin paljon vaan hyöty pyritään ottamaan vuokrasopimuksen aikana. Tämä prosessi on oikeastaan kaikkialla kesken. Poikkeuksia ovat Slovenia, jossa tätä kollektivisointia ei ole ollut ja Puola, jossa valtaosa oli yksityisomistuksessa kommunistivallan aikana.

Puolasta on lisäksi huomattava, että siellä on erilaisia alueita ja että entisellä saksalaisalueella on varsin isojakin tiloja, joita on yksityistetty. Maan palauttamisen ja rekisteröinnin hankaluutta ja hitautta kuvastaa se, että Virossa 75 prosenttia pelloista on edelleen valtion omistuksessa, ja valtio vuokraa maita. Baltian maissa on tyypillistä, että kukaan ei ole kiinnostunut ottamaan maata haltuunsa, mikä osoittaa myös kannattavuuden heikkoutta.

Tämä kaikki voi muuttua sen jälkeen, kun ulkomaalaiset saavat ostaa maata ja saadaan vakiintuneet olot. Tällä hetkellä niitä ei ole. Maatalouden rakenne onkin täysin erilainen kuin Länsi-Euroopassa. Varsinaisia perheyriytyksiä on aika vähän, vaikka niitten osuus kasvaa koko ajan ja eri maat poikkeavat toisistaan.

Maaseutupolitiikka yleensä puuttuu ja maatalouden infrastruktuuri on varsin heikko useimmissa maissa. Tämä johtuu siitä, että kolhoosit hoitivat koko maa-seudun asioita.

Elintarviketeollisuudessa on ylikapasiteettia, se on vanhanaikaista. Tämä koskee nimenomaan perustuotantoa kuten teurastamoja, meijereitä, lihanjalostusta ja niin edelleen. Kuluttaja- ja tuottajahintoja vertailtaessa marginaalit ovat suurempia kuin nykyisessä EU:ssa. Tämä heijastaa jalostus- ja jakelujärjestelmän tietyn asteisesta tehottomuutta. Ulkomaiset investoinnit, joita on suuntautunut elintarvikesektorille paljon Unkarissa, ja miksei myös Virossa, ovat suuntautuneet sinne, mistä nopeimmin saadaan rahaa: panimoihin, makeisteollisuuteen ja sokeriteollisuuteen.

Kasvinviljelytuotteissa ollaan jo yllättävän lähellä EU:n hintatasoa. Maasta riip-puen vehnän tuottajahinnat vaihtelevat EU:hun verrattuna 80 - 146 prosenttia. Maississa haarukka on 60 - 90 prosenttia, ohrassa 80 - 100 prosenttia, rapsissa 80 - 110 prosenttia, auringonkukassa 75 - 100 prosenttia ja sokerijuurikkaassa 50 - 97 prosenttia.

Jos Agenda 2000 esityksen tarkoituksena on laskea EU:n viljan tuottajahintoja 20 prosenttia, niin vanhojen ja uusien jäsenmaiden välillä ei olisi mitään eroa ehdotusten toteuttamisen jälkeen. Tuottajahinnat laskisivat eräissä uusissa jäsenmaissa. Korkein hintataso on Sloveniassa, jossa se on korkeampi kuin EU:ssa. Alhaisin hintataso ensimmäisen vaiheen maista on Unkarissa. Se on myös kaikkein kilpailukykyisin. Kotimaan tuotteissa tilanne on erilainen. Niiden hinnat ovat selvästi alhaisempia kuin EU:ssa.

Kun tätä taustaa vasten katsotaan Agenda 2000 ehdotuksia, niin voidaan todeta, että varsinaista hintaeroa, joka vaatisi siirtymäkautta tai sopeuttamiskautta, ei enää ole, paitsi mahdollisesti maidossa ja naudanlihassa.

Joissakin tapauksissa siis liittyminen EU:hun merkitsee tuottajahintojen alentamista, kuten Suomessakin. Tämä saattaa tuntua yllättävältä, koska kun asiaa ryhdyttiin muutamia vuosia sitten selvittämään ja ensimmäiset komissionkin tekemät selvityksetkin saatiin valmiiksi, niin yleensä katsottiin, että hintataso on paljon alhaisempi hakijamaissa, ehkä noin puolet EU:n hintatasosta. Mutta näin ei ole. Kuluttajahintataso on myös suurin piirtein EU:n tasolla, kuten voidaan todeta, kun näissä maissa vierailee.

Liittymisestä ei siis tule mitään sellaista merkittävää lisää, joka sinänsä nostaisi tuotantoa näissä maissa voimakkaasti. Naudanlihan tuotanto perustuu maidon-tuotantoon ja sen nopea nostaminen siitä huolimatta, että hintataso paranisi, ei ole odotettavissa, koska se vaatii investointeja, ja rahaahan investointeihin ei mistään ole tulossa. Jos ajatellaan sijoittajaa, joka toimii nyt Puolassa tai Virossa tai

Tšekissä, niin ei maatalous ole se sektori, josta hän nopeimmin saa rahoilleen hyvän tuoton. Ja maatalouden sisälläkin investointien todennäköisin kohde on kasvinviljely, koska kotieläintuotanto ei ole erityisen kannattavaa, kuten ei nykyisessä unionissakaan. Eikä sitä ole missään helppo harjoittaa yhtiömuotoisena toimintana.

Kotieläintuotanto ei siis tule olemaan kilpailukykyistä, pikemminkin näille maille on riskinä se, että EU vie markkinat. Ja vaikei näin pitkälle mentäisiinkään, niin kauhukuvitelmiin ei ole syytä. Tuotantopotentiaalia siellä on, mutta se ei pysty realisoitumaan.

Kaikki tämä liittyy kysymykseen hintatasosta ja näitten maitten rakenneongelmista, ja siihen perusolettamukseen, että mitään suoraa tukea, mitä unionin nykyisissä jäsenmaissa maksetaan joko eläinmäärien tai peltopinta-alan perusteella ei tulla maksamaan. Tämähän komission Agenda 2000:een sisältyvä ajatus onkin. Uusille jäsenmaille ei makseta ainakaan ylimenokautena suoraa tukea. Suora tuki muuttaisi kannattavuusnäkömät hakijamaissa siten, että tarjonta saattaisi kasvaa. Liittyminen ei siis lisää tarjontaa huomattavasti EU:n markkinoilla eikä ehkä olennaisesti vientituen tarvettakaan. Jäljelle jää ongelma, että jos noudatetaan tällaista periaatetta, EU:ssa tulee olemaan kahdenlaisia jäseniä: Rikkaita maita, joiden maanviljelijöille maksetaan hintojen lisäksi suoraa tukea sekä köyhiä maita, joiden maanviljelijöille ei makseta tätä tukea, koska he ovat köyhiä. Mutta unionissahan ei voi olla kahden luokan jäseniä pitkän päälle, vain ylimenokautena.

Ennen pitkään se johtaa ajatukseen, jonka tanskalaiset kollegat on selvästi sanoneetkin, että EU:n pitää ryhtyä vähentämään suoraa tukea. Kuinka kauan voidaan hyväksyä se, että budjetista näin suuri osuus menee maatalouteen?

Kun seuraavan kerran tehdään yhteisen maatalouspolitiikan uudistusta, niin silloin Suomen maatalous tulee kohtalon hetken eteen. Silloin ei varmasti ole enää kysymys tuen lisäämisestä ja hintojen laskujen täyskompensaatitiosta, vaan siitä, että suoran tuen järjestelmääkin lähdetään muuttamaan. Tämä avaa kotimaassa tällä hetkellä investointeja tekeväille viljelijälle sen ongelman, että vaikka Agenda 2000:sta selvittää, mutta jos investoinnit pitää tehdä pidemmällä perspektiivillä, 20 - 30 vuodeksi, niin näkömät voikin olla aika lailla toisenlainen. Eräs tekijä, joka vie samaan suuntaan, on Maailman kauppajärjestön WTO:n piirissä aloitettavat maatalousneuvottelut. Niissä EU:ta vastaan hyökätään voimakkaasti. Tulee painetta ennen muuta vähentää vientitukea, mutta vähentää muutakin tukea.

Ensinnäkään en siis usko, että näiden maiden maataloustuotantopotentiaali kasvaa, koska talouselämässä on niin paljon mielenkiintoisempia sijoituskohteita, ja välittömät vaikutukset maatalouspolitiikkaan ja markkinahintoihin eivät ole suu-

ria. Pitkän päälle kysymys on se, minkälaista yhteistä maatalouspolitiikkaa harjoitetaan esimerkiksi vuonna 2010. Tuntuu siltä, että kukaan ei halua miettiä sitä.

Tuomo Heikkilä
VATT

Laajeneminen ja Suomen maatalous

Kommenttipuheenvuoro

1 Mitä uutta vuonna 2000

Suomen maataloudella, samoin kuin koko Euroopan unionin maataloudella, on edessään suuri muutosten vuosi, vuosi 2000. Vuoden 2000 alussa astuu voimaan uudistettu maatalouspolitiikka, jota komissio on esitellyt Agenda 2000 ohjelmassa. Tavoitteiden mukaan kyseinen ohjelma saadaan hyväksytyksi keväällä 1999 Saksan toimiessa EU:n puheenjohtajanaan. Jos uudistuksen hyväksyminen osoittautuu tällöin ylivoimaiseksi tehtäväksi, merkitsee se sitä, että päätökset on saatava tehdyiksi Suomen puheenjohtajakaudella. Arvioiden mukaan Suomen olisi helpompaa ajaa tavoitteitaan Saksan puheenjohtajakaudella kuin ollessaan itse vetovastuussa.

Vuoden 2000 alusta astuvat voimaan myös uudet, Agendassa esitellyt alueohjelmat. Maatalousuudistukset, samoin kuin myös uudet alueohjelmat sisältyvät EU:n uusiin, unionin koko taloutta ohjaaviin rahoitusraameihin, jotka koskevat vuosia 2000 - 2006. Kaiken tämän lisäksi vuonna 2000 aloittavat työnsä uusi Euroopan parlamentti ja uusi EU:n komissio. Näin ollen vuosi 2000 on todellinen maatalouden supervuosi. Se on myös maaseudun supervuosi, koska EU:ssa ollaan jatkossa entistä enemmän keskittymässä, pelkän maatalouden lisäksi, koko maaseutuun ja ympäristökysymyksiin.

2 Maatalouden hinnat ja tuottavuus

Maataloustulo aleni vuosina 1996 ja 1997 arvioiden mukaan noin 1,5 miljardia markkaa vuodessa. Vastaavana aikana elinkeino on saanut aikaan noin puolen miljardin säästöt (Kuhmonen 1998). Miljardin markan menetys vuonna 1996 merkitsi noin 15 prosentin maataloustulon laskua.

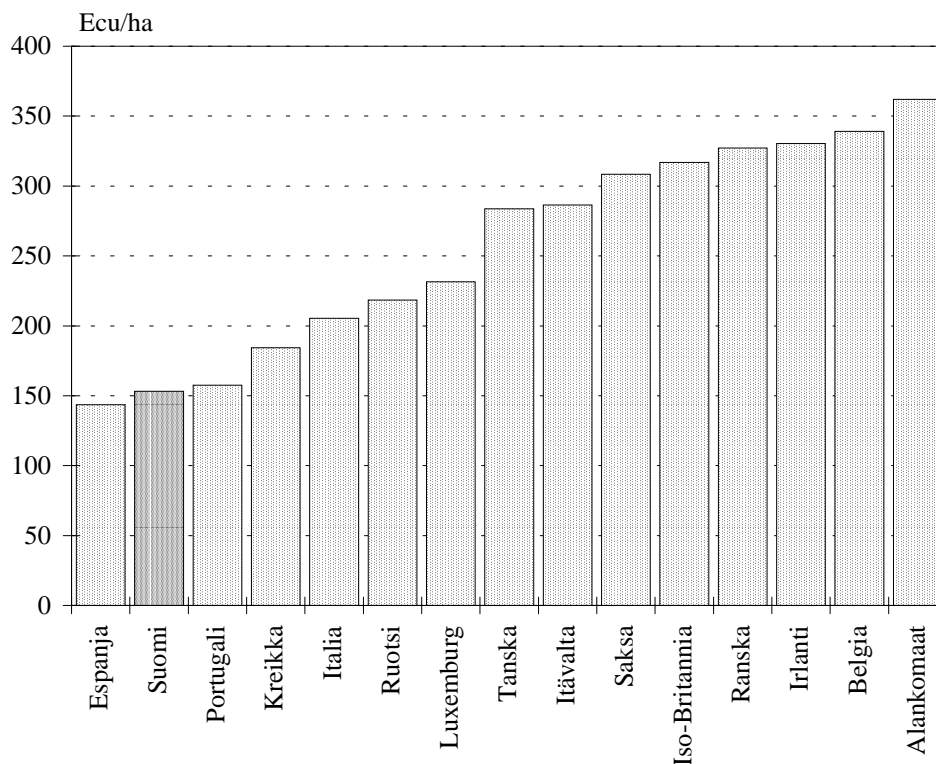
EMUn ja vuoden 1999 alusta käyttöön tulleen yhteisen valuutan myötä tuottajahinnat ja tuotantopanosten hinnat ovat aidosti vertailukelpoisia eri EMU-maiden kesken. EMUn ei sinällään ole arvioitu aiheuttavan merkittäviä välittömiä muu-

toksia maataloudelle (Heikkilä 1998). Ehkä on aiheellista kiinnittää huomiota kansallisten rahojen poistuessa käytöstä siihen, että käyttöön otettavat euromääräiset hinnat eivät sisällä muunnoksen yhteydessä kustannusten nousua ja vastaavasti tuottajahintojen laskua.

3 Yhteisen maatalouspolitiikan muutostarpeet

Uudistettaessa unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa (CAP), Suomen maatalouden kannalta keskeinen kysymys on kaikille yhteisen peltoalaan perustuvan tuen suuruus. Kun se nyt perustuu historialliseen satotasoon (Kuvio 1), tulisi se muuttaa tasasuuruiseksi siten, että se ei vääristä EU-maiden välistä kilpailua. Luonnonolosuhteista riippuvien erojen tasoittaminen on välttämätön edellytys Suomen maataloustuotannolle.

Kuvio 1 EU:n hehtaarituki (ilman kansallista tukea) eri maissa vuonna 1995 (ecu/ha)



Lähde: Myhrman ja Heikkilä 1996.

Samalla kun siirryttäisiin kaikille tasasuuruiseen pinta-alaperusteiseen tukeen, tulisi maataloustuki maksaa nykyistä enemmän (30 % vuonna 1997) EU:n yhteisistä varoista. Se helpottaisi Suomen valtion talousarvioon kohdistuvaa kansallista maatalouden rahoitustarvetta.

Euroopan unioni suojaa maatalouttaan kansainväliseltä kilpailulta samoin periaattein kuin Suomi omaansa ennen jäsenyyttä. Kaikkein suojatuimpia maataloustuotteita PSE-lukujen⁴ mukaan ovat maito ja naudanliha (65 %). Ne ovat kriittisiä tuotteita EU:n laajenemiskeskusteluissa ja WTO-kierroksella. Maito ja naudanliha ovat keskeisiä maataloustuotteita myös Suomessa.

4 Mitä uutta vuonna 2007

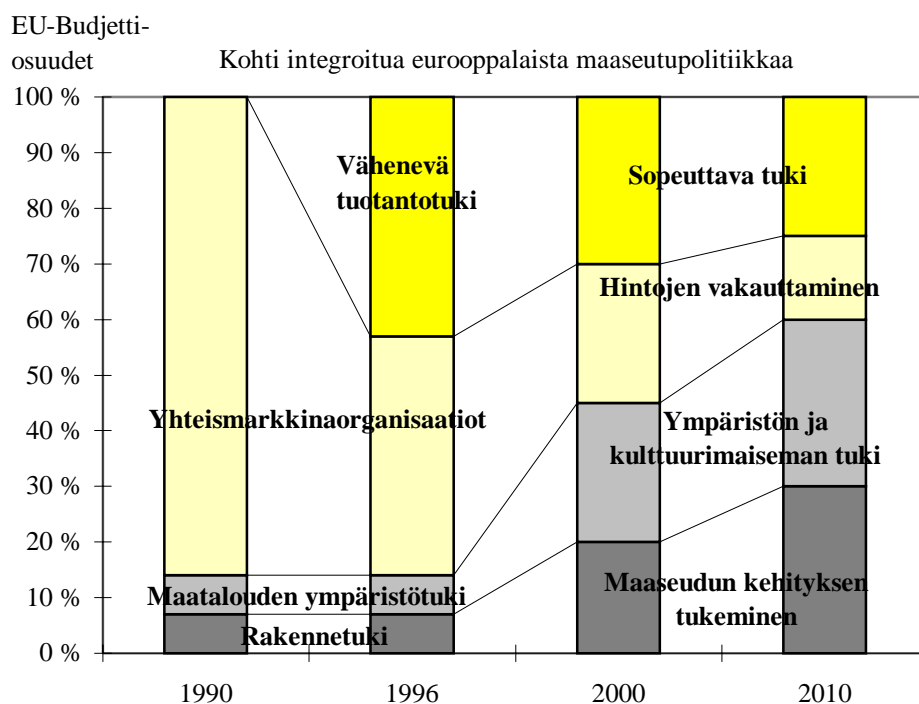
EU:n maatalouspolitiikkaa ollaan suuntaamassa koko maaseutua koskeväksi politiikaksi (CARPE). Se merkitsee maaseudun ja ympäristön painottumista tulevaisuuden tukijärjestelmissä (esim. European Commission 1997). Samalla tukijärjestelmää ollaan muuttamassa säilyttävästä tuesta uuteen toimintaympäristöön sopeuttavaksi tueksi (Kuvio 2).

Vuoden 1999 loppuun mennessä, mahdollisesti jo alkuvuonna, päätetyn Agenda-uudistuksen jälkeen onkin edessä mittava valmistautuminen EU:n seuraavan rahoituskauden uudistuksiin. Tällöin on lisäksi mahdollista, että EU:ssa on uusia jäsenmaita, joilla on runsaasti maataloutta ja kaikki tämä Suomeen verrattuna ilmastollisesti huomattavasti edullisemmilla tuotantoalueilla.

Toinen merkittävä asia on se, että maailmankaupan vapauttamiseen tähtäävät WTO-neuvottelut, jotka on tarkoitus aloittaa vuonna 1999, merkinnevät maataloustuotannon tukijärjestelmään muutoksia.

⁴ PSE - Producer Subsidy Equivalent: Sen avulla mitataan maataloustuotteiden kuluttajille ja veronmaksajille maatalouden tukemisesta aiheutuvia kustannuksia. PSE sisältää markkinahintatuen, suoran tuen ja muun tuen. Tuen laskenta perustuu kotimaan ja maailmanmarkkinahintojen väliseen vertailuun. Vuonna 1993 Suomen maatalouden PSE-prosentti oli 67.

Kuvio 2 Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan kehitysarvio pitkällä tähtäyksellä (Buckwellin mukaan)



Lähde: Heikkilä 1998.

Lähteet

European Commission (1997): Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe. European Economy 5/1997.94 p. Luxembourg.

Heikkilä, T. (1998): Maatalous ja EMU. VATT-keskustelualoitteita 155. 39 s. Helsinki.

Heikkilä, T. ja Myhrman, R. (1996): Food Sector Facing Changes and Challenges. Agricultural Economics Research Institute. Research Publications 81:57-68. Helsinki.

Kuhmonen, T. (1998): Agenda 2007 - Suomen maatalouden EU-historia ja -tulevaisuus. Maatalouden tulevaisuus selvityksiä 4. Fin-Auguri Oy. 114 s. Vesanto.

Myhrman, R. ja Heikkilä, T. (1996): Maatalouden sopeutumistarve EU-jäsenyyteen. VATT-tutkimuksia 31. 63 s. Helsinki.

Julianna Borsos-Torstila
Merita

Suorat sijoitukset - vaikuttaako laajeneminen niihin?

Myös Meritassa seurataan tarkkaan, mitä suomalaiset yritykset tekevät tällä alueella ja sen takia niitä seurataan. Mitä sitten tulisi pohtia, kun puhutaan EU:n itä-laajentumisesta ja toisaalta sen vaikutuksista suoriin sijoituksiin?

Ensinnäkin katsoisin, miten laajeneminen vaikuttaa sijoittajamaassa ulospäin-suuntautuviin suoriin sijoituksiin ja toisaalta, miten kohdemaan näkökulmasta asiaa on tarkasteltava. Yksi tärkeä tekijä on se, että suorat sijoitukset ovat pitkäaikaista toimintaa ja niitä koskevia suunnitelmia tehdään monta vuotta etukäteen. Nykyinen kriisi vaikuttaa varsin merkittävästi siihen, miten paljon 3 - 5 vuoden päästä suorita sijoituksia esiintyy Itä-Euroopassa. Keskityn näihin kysymyksiin.

Ensiksi kuitenkin vähän taustaa. Mikä näiden maiden kehitys on ollut viime aikoina tai viime vuosina siitä lähtien, kun transitio käynnistyi näissä maissa? Suorat sijoitukset olivat erittäin matalalla. Ne ovat oikeastaan olemattomalta tasolta lähteneet kasvamaan huimaa vauhtia siitä lähtien, kun ulkomainen omistus on ollut mahdollista. Kuitenkin kaiken kaikkiaan kasvuluvut ovat olleet melkoisia. Viime vuonna Suomen suorat sijoitukset kasvoivat 40 prosenttia edellisvuoteen nähden, mutta kuitenkin ollaan hyvin matalalla tasolla. Kehittyville markkinoille suuntautuvista suorista sijoituksista ainoastaan 15 prosenttia on viime vuonna mennyt Itä-Eurooppaan. Jos katsotaan vielä viimevuotistakin tilannetta ja koko tätä sijoituskantaa, niin ainoastaan vajaa 2 prosenttia kaikista globaaleista sijoitusvirroista on suuntautuneet Itä-Eurooppaan. Näiden maiden osuus on ollut hyvin pieni siitä huolimatta, että tarpeet ovat olleet valtavia ja sijoituskohteita on ollut yllin kyllin. Koko tänä aikana suorat sijoitukset ovat keskittyneet nimenomaan tiettyihin maihin, eli kaikkein edistyneimpiin. Jos katsotaan BKT-lukujakin, niin suorat sijoitukset korreloivat kasvun kanssa. Eniten suorita sijoituksia ovat saaneet nopeimmin kasvaneet maat.

Seuraavassa aallossa Baltian maat tulivat mukaan. Yksityistäminen on määrännyt koko tänä aikana kehityksen, joka näkyy myös suorien sijoitusten virroissa. Suurimmat suorat sijoitukset henkeä kohden ovat Unkarissa, vähän päälle 1700 dollaria. Siellä on siis päästy pisimmälle. Ja povaisinkin, että jatkossakin investoinnit tulevat keskittymään pisimmälle edistyneisiin maihin, ja että tätä tulee edistämään se, että samat maat on kandidaatteja EU:n jäseniksi.

Venäjä on ollut ongelmallinen. Silti sinne on suuntautunut vuosien mittaan merkittävä määrä suoria sijoituksia, mutta se ei Venäjän mittakaavassa riitä mihinkään. Suomi on seurannut ihan samaa kuviota. Suomen kehitys on ollut pettymys vuonna 1997. Suomalaiset yritykset on erittäin varovaisia. Suurin osa suorista ulkomaisista sijoituksista Suomesta suuntautuu yhä Eurooppaan ja Pohjois-Amerikkaan, ja näiden osuus on yli 80 prosenttia. Muiden maiden osuus on 4 prosenttia. Muun Euroopan osuus 7 prosenttia, ja tästä ainoastaan kolmasosa on suuntautunut Itä-Eurooppaan.

Katsotaan tarkemmin, miten suorat sijoitukset Suomesta jakautuvat eri maiden välillä. Suomen Pankin mukaan vuoden 1997 loppuun mennessä ne ovat jakautuneet siten, että Latvia on ohittanut Viron, joka on kaikkina näinä ensimmäisinä transitiovuosina ollut ykköskohde. Tässä puhutaan kuitenkin suhteellisen pienistä sijoituksista, joten yksittäiset isot hankkeet heilauttavat näitä lukuja hyvinkin helposti. Hyvänä esimerkkinä on Soneran sijoitukset Baltian maihin. Ensimmäisen puolen vuoden aikana vuonna 1998 Baltiassa on ollut jo melkoisesti suoria sijoitusvirtoja. Ne tulevat ylittämään vuoden 1997 tason.

Mikä sitten on tähän asti vaikuttanut suorien sijoitusten suuntautumiseen ja tulee jatkossakin vaikuttamaan? Siihen vaikuttavat nimenomaan yleinen kehitys ja toisaalta transitiopoliittiset toimenpiteet, erityisesti stabilisaatiopolitiikka. Ne maat, jotka ovat olleet kaikkein radikaaleimpia ja menestyneet muun muassa inflaation torjunnassa, ja joissa yksityistyminen on ollut voimakkainta, ovat niitä, jotka ovat saaneet suurimman osan näistä suorista sijoituksista. Myös nähdään, että vaikka kyse onkin pitkäaikaisista sijoituksista ja niistä päätetään hyvissä ajoin, niin silti ne ovat kautta aikojen olleet herkkiä poliittisille tapahtumille. Toisaalta yleiset lainsäädännölliset puitteet ovat hyvin määrääviä.

Väitän, että mitään suoria sijoituksia ei olisi lainkaan suuntautunut näihin maihin, ellei nimenomaan omistuselainsäädäntöä olisi muutettu hyvinkin radikaalisti. Olihan aiemminkin mahdollisuus perustaa yhteisyrityksiä, mutta enemmistöomistusmahdollisuus puuttui kokonaan. Tämä on ollut keskeinen tekijä muutokseen. Omistuselainsäädäntö vaikuttaa vieläkin sikäli, että monissa IVY-maissa on ongelmia eikä vain maanomistuksessa.

Kyse on myös siitä, että yksinkertaisinkin lainsäädäntö puuttuu, ja tämä on näkynyt myös suorien sijoitusten virroissa. Yrityskyselyissä on tärkeinä tekijöinä näkynyt mahdollinen EU-jäsenyys ja nykyiset sopimukset EU:n kanssa. Esimerkiksi jopa Baltiassa yli puolet kaupasta tällä hetkellä käydään EU-maiden kanssa. Tämä muutos on tapahtunut hyvin nopeasti, ja se on myös pysyvää. Toisaalta näistä maista on tullut erittäin riippuvaisia EU-markkinoista.

Kaikissa kyselyissä esiintyvä tekijä, joka vaikuttaa suoriin sijoituksiin, on yleinen kansainvälinen kehitys. Latvia esimerkiksi on äskettäin ensimmäisenä entisen

Neuvostoliiton valtiona päässyt jäseneksi WTO:hon. Ulkomaiset sijoittajat näkevät WTO:n jäsenyyden nimenomaan mahdollisuutena.

Toisaalta on niin, että mahdollisen EU-jäsenyyden myötä ainakin osa edellä mainituista esteistä poistuu ja esimerkiksi poliittiseen stabiliteettiin liittyvät ongelmat hälvenevät selkeästi. EU-jäsenyys on Itä-Euroopan maiden näkökulmasta poliittinen hanke. Jäsenyyden ehdot eivät ole niin tärkeitä. Pääasia on päästä oikeanlaiseen seuraan. Sitä kautta voi sitten houkutella lisää suorja sijoituksia.

Unkarissa ja Puolassa ja viime vuosina Baltian maissakin yksityistäminen on edennyt todella pitkälle. Jäljellä on lähinnä muutamia strategisia yksityistämiskohteita. Toisaalta maat, jotka eivät ole edistyneet yksityistämässä kovin pitkälle, katsotaan yhä ongelmallisiksi. Ongelma kärjistyy, koska tällä hetkellä on vaikeaa sopia lisää sijoituksia. Näen asian niin, että kehitys ruokkii koko ajan itseään sillä tavalla, että ne maat, jotka menestyvät nyt, menestyvät jatkossakin.

Miten tämä nykyinen kehittyvien markkinoiden syksyn 1998 kriisi sitten vaikuttaa? Ensinnäkin, kuten todettiin, ne ovat erittäin riippuvaisia EU-markkinoista. Jos EU-maissa näkymät alkavat selvästi huonontua, miten käy sitten. Oikeastaan kukaan ei ole uskaltanut ennustaa, mitä vuonna 2000 ja siitä eteenpäin tulee tapahtumaan. Jos EU-maissa on huonommat näkymät, niin se vaikuttaa suoraan myös näihin maihin. Samoin jos vuoden 2000 alku ei ole hyvä, niin yritykset eivät sijoita kovinkaan helposti uusille markkinoille. Jos luottolaman todennäköisyys pahenee näissä Itä-Euroopan maissakin, niin sekin vaikuttaa tuleviin sijoituksiin.

Tämä on asetelma, mistä lähdemme liikkeelle, kun puhutaan EU-jäsenyydestä, joka toteutuisi ehkä vuosina 2000 - 2005, ja jos tilanne pahenee, ehkä myöhemmin. Toisaalta, vaikka EU-jäsenyys on hahmottumassa koko ajan, riskinäkemys vaikuttaa Latviaan, Viroon, Puolaan ja Unkariin siten, että sitä vähemmän sijoitetaan, mitä suuremmiksi riskit nähdään. Nimenomaan rahoitusvaikeudet, jotka ovat keskittyneitä, ovat ongelma. Toisaalta kotimaisen kysynnän positiivinen kehitys on vasta syntymässä. Jos kriisi osoittautuu paljon vaikeammaksi ja vaativammaksi, niin silloin on tilanne, jossa ainakaan paikallisiin markkinoihin tähtäävä suora sijoitus ei tule kyseeseen. Toisaalta tämän kriisin toinen seuraus on se, että suurilla ulkomaisilla sijoittajilla on mahdollisuus ostaa halvemmalla olemassa olevia yrityksiä. Siinä on kuitenkin se ongelma, että ainakin EU-kandidaattimaissa Unkarissa, Puolassa ja Baltian maissa parhaat on jo viety. Yksityistämishojelmien kautta on jo ostettu ne yritykset, jotka ulkomaisia sijoittajia kiinnostavat. Lisäksi ne yritykset, jotka ovat jäljellä, ovat niin merkittäviä hankkeita, että niissä on ollut jatkuvasti ongelmia edetä.

Sitten vielä jää nähtäväksi, kuinka vakavasti pankkisektori tulee kärsimään tästä nykyisestä kriisistä. Mehän tiedämme, että muun muassa Latvian pankit ovat sot-

keutuneet erittäin pahasti Venäjän markkinoihin, ja että sitä kautta riskejä on syntynyt hyvinkin paljon. Yleiset kasvunäkymät on selvästi heikentyneet Itä-Euroopassa, mikä vaikuttaa varmasti niihin sijoituksiin, jotka ajoittuvat EU:n jäsenyyden alkamiseen, jos se toteutuu tänä aikana. Kaiken kaikkiaan Venäjän kriisillä on oma negatiivinen vaikutuksensa. Me olemme jo nähneet muutamien sijoittajien vetäytymisen ja kokonaisten hankkeiden peruuntumisen. Erityisesti Venäjällä jonkinlaista dominoefektiä on näkynyt pienemmässä mittakaavassa. Toisaalta se on vaikuttanut niihin sijoituksiin, joiden tarkoituksena on ollut palvella nimenomaan Venäjän markkinoita Baltiasta käsin. Tämä on varsin merkittävä tekijä, koska Baltian maat itsessään ovat hyvin pientä. Sieltä käsin voidaan palvella joko EU-aluetta tai Venäjän markkinoita tai molempia sekä paikallisia markkinoita.

Kirjallisuus ei kuitenkaan tunne tällaista ilmiötä. Toisin kuin osakemarkkinat suorat sijoitukset eivät ole niin herkästi historiassa ainakaan reagoineet tällaisiin kriiseihin. Eli akuutin kriisin vaikutus suoriin sijoituksiin on loppujen lopuksi epäselvää. Täytyy muistaa, että suorat sijoitukset ovat pitkäaikaisia. Suoria sijoituksia on virrannut suhteellisen vähän loppujen lopuksi, ja vielä on pitkä matka EU:n keskimääräiseen tulotasoon. Näiden maiden BKT per capita -luvut ovat vielä erittäin matalia, noin 30 - 40 prosenttia EU:n keskiarvosta. Paljon on vielä kuromista umpeen ja tekemistä näissä maissa. Siksi mahdollinen suorien sijoitusten tyrehtyminen tai väheneminen tekee vahinkoa EU:n kiinniottamisessa. Lisäksi suorat sijoitukset on olleet tärkein lähde vaihtotaseen alijäämien rahoitukselle, joka on suurin ongelma näissä maissa tällä hetkellä, ja tulee olemaankin seuraavina vuosina ottaen huomioon myös nykyinen tilanne ja sen vaikutukset vientinäkyymiin. Vaihtotaseen alijäämä tulee olemaan ongelma myös seuraavien 3 - 5 vuoden aikana. Siksi suorilla sijoituksilla on vielä merkittävä rooli.

Koska yksityistämishjelma on jo näissä maissa varsin pitkällä tai jopa saatettu päätökseen, nämä maat ovat yhä riippuvaisempia, ei yritysostoista vaan todellisista suorista sijoituksista eli uusinvestoinneista. Keskeinen kysymys on, miten nämä maat aikovat hankkia suorita sijoituksia lisää. Jos nämä maat ovat pääsemässä jäseniksi, mikä vaikutus sillä olisi koti- ja sijoittajamaan talouteen. Varmasti tullaan hakemaan lisää erikoistumista kuten integraatiossa yleensäkin. Saksalaisten ja itävaltalaisen yritysten tuotantotoimintaa on tutkittu. Siellä näkyy jo tiettyjen toimintojen allokaatiota (kohdentamista) tehokkuusajattelun kautta, ja toisaalta puhutaan uudesta työnjaosta ja jopa tuotannon osittaisesta uudelleensijoittamisesta.

Olemme Suomessa nähneet tietyillä toimialoilla yrityksiä, jotka eivät ole olleet niin kansainvälistyneitä. Tästä elintarviketeollisuus on hyvä esimerkki. Nämä yritykset on lähteneet sijoittamaan lähialueille hyvinkin paljon. Tällainen kehitys tulee varmasti nopeutumaan ajan myötä. Nykyisissä suorissa sijoituksissa on vii-

meiset 2 - 3 vuotta näkynyt koko ajan strategioiden taustalla se, että on odotettu maan pääsevän jossain vaiheessa EU:n jäseneksi. Se on nimenomaan hyöty näille maille. Tämä tulee varmasti nopeuttamaan pienten ja keskisuurten yritysten kansainvälistymistä. Toisaalta kotimainen kysyntä on näissä kohdemaissa, varsinkin EU-jäsenkandidaattimaissa, nopeasti kehittymässä.

Luulisi, että on jo päädytty tilanteeseen, jossa työ on saatettu melko pitkälle päätökseen, ja suoran sijoitustoiminnan pitäisi olla yhtä helppoa kuin muualla EU-alueella. Toki jotain ongelmia voi olla jäljellä, mutta raamien pitäisi olla kunnossa. Suomen kannalta on kysyttävä, mikä näiden maiden EU-jäsenyyden hyöty voisi olla Suomelle. Voihan se toimia niinkin päin, että suoria sijoituksia muualta maailmalta suuntautuu Suomeen sen takia, että Latvia tai Viro ovat EU-maita, ja sitä ulkomainen sijoittaja haluaa hyödyntää. Tietysti tässä on poliittinenkin aspekti siinä mielessä, että meillekin korrekti tilanne Baltian maissa tietää myös rauhallisempaa poliittista tilannetta eikä ylimääräisiä jännitteitä Suomessa.

Mitkä sitten on suorien sijoitusten vaikutukset kohdemaahan? Näen kehityksen niin, että se ruokkii itseään positiivisella tavalla. Ne maat, jotka ovat tähänkin saakka olleet merkittävimpiä investointien kohdemaita, sattuvat olemaan myös EU-jäsenkandidaatteja. IVY-maat ovat selvästi jäämässä jälkeen tässä tilanteessa. Toisaalta keskeiseksi kysymykseksi tulee se, miten nämä maat onnistuvat, kun olosuhteet lähentyvät koko ajan muiden kehittyneiden maiden olosuhteita. Palkkataso nousee ja tehokkuus kasvaa. Toivon mukaan kehitys jatkuu samanlaisena.

Millä sitten kilpaillaan, kun houkutellaan lisää suoria sijoituksia? Suoria sijoituksia tulisi vielä lisää, mutta tilanne ikään kuin normalisoituisi. Ei ole enää yksityistämishelmien kautta saatavia erityisiä kohteita. Toisaalta tietyt teollisuuden alat on jo katettu - se on pohtimisen arvoinen kysymys. Erikoistuminen vaikuttaa myös siihen, että näemme jo Unkarissa ja muun muassa Puolassa siirtymistä korkeamman jalostusasteen tuotantoon.

Mitä sitten tapahtuu, kun myös näistä maista voi tulla merkittäviä sijoittajia ulkomaille, kun omat yritykset alkavat kansainvälistyä ja resursseja alkaa olla. Venäjän ulkomaiset suorat sijoitukset ovat olleet koko ajan kasvussa, mutta kyse ei välttämättä ole suurista sijoituksista vaan pääomapaosta. Yhä on niin paljon tarpeita, että kysymys on lähinnä siitä, mistä saadaan lisää suoria sijoituksia Venäjälle, kun tilanne rauhoittuu. Mistä sitten kilpaillaan? Nämä maat tulevat tämän kehityksen seurauksena hyvinkin pian kilpailemaan samoista suorista sijoituksista kuin muutkin EU-maat. Saatamme nähdä tämän tilanteen jo alle kymmenenkin vuoden päästä. EU-maiden vetovaikutus aiheuttaa sen, että tämä catching up -prosessi tulee olemaan hyvin nopea. Siinä vaiheessa myös kotimaiset markkinat ovat jo melko stabiloituneita.

Eli mihin olemme menossa? Puhutaanko jo irlantilaisista menetelmistä, joilla houkutella suoria sijoituksia EU-jäsenyyden jälkeen? Tärkein asia lopuksi: läntiseen maailmaan kuuluminen on näille maille tärkein asia.

Paavo Okko
Turun Kauppakorkeakoulu

Suorat sijoitukset - vaikuttaako laajeneminen niihin?

Kommenttipuheenvuoro

Julianna Borsos-Torstila esitti hyvän katsauksen Itä-Euroopan maiden suoriin sijoituksiin tilastojen valossa. Myös *Regional Studies*, October 1998 (*Journal of the Regional Studies Association*) sisältää monipuolisen tarkastelun itäisen Euroopan suorista sijoituksista integroituvassa Euroopassa ja globalisoituvassa maailmassa.

Suorien sijoitusten nopea kasvu on vallitseva tosiasia. Silti voidaan myös kysyä, miksi EU:n sisämarkkinoiden oloissakin juuri suorat sijoitukset ovat lähteneet niin vahvaan kasvuun. Voisihan kuvitella, että hyödykekaupan täysimääräinen integraatio sisämarkkinoiden muodossa mahdollistaisi entistä paremmin sen, että tuotanto tapahtuu entisillä seuduilla ja vain hyödykkeet liikkuvat maasta toiseen. Sisämarkkinoiden luominenhan tavoitteli hyödykkeiden liikkumisen viimeisienkin esteiden poistamista.

Edellä esitetty on hiukan maallikkomainen, mutta toisaalta selvästikin mielenkiintoinen pelkistys. On syytä pohtia, mikä tekee sen, että globalisaatiossa ja integraatiossa kauppa kasvaa nopeammin kuin BKT mutta erityisen nopeasti kasvavat suorat sijoitukset. Sijoitustoiminta on kasvanut nelinkertaisesti kaupan verrattuna. Näyttää siltä, kuin 1980-luvun lopun sisämarkkinakehityksen liikkeellelähtö olisi ollut motivaatio sille, että EU-maihin alkoi tulla lisää suorita sijoituksia. Asian voisi selittää niin, että amerikkalaiset ja muut halusivat tulla sisälle yhteisöön, kun eurooppalaisen integraation syveneminen ja laajeneminen oli näkyvissä ja sen pelättiin muodostuvan Eurooppa-linnakkeeksi. Sen jälkeen sijoitukset hiukan vähenivät. Vuodesta 1995 lähtien suorat sijoitukset EU-maihin ovat olleet taas korkealla. Yhdysvaltoihin suuntautuneet sijoitukset ovat vaihdelleet samaan tyyliin. Vuosikymmenen alussa niitä tehtiin hyvin vähän, mutta vuodesta 1993 alkoi nopea kasvu, joka on kestänyt tähän saakka. Samaan aikaan alkoi sijoituksia suuntautua vahvasti Kaakkois-Aasiaan. Aasian kriisi on nyttemmin pysäyttänyt tämän kehityksen.

Kehittyneet maat siis tekevät suorita sijoituksia ja useimmiten toisiin kehittyneisiin maihin. Tämä on luonnollista, koska niillä on pääomia sekä markkinoita. Köyhät maat eivät voi tehdä suuria määriä sijoituksia. Noin 90 prosenttia sijoit-

tuksista tulee kehittyneistä maista, ja kehittyneet maat saavat niistä noin 70 prosenttia. Alemman tulotason maat tekevät vähän suorja sijoituksia, mutta ne ovat nettomääräisesti sisäänpäin tulevaa investointivirtaa saavia. Suomen tilanne (ulos suuntautuva virta suurempi) on aika tyypillinen kehittyneen maan tilanne. Vuonna 1996 EU:sta tehtiin suorja sijoituksia kolmansiin maihin 48,2 miljardia Ecu ja kolmansista maista Unioniin 26,3 miljardia Ecu. Nettovirta ulospäin oli siis yli 20 miljardia Ecu eli yli 120 miljardia Suomen markkaa. Kehittyneet maat tekevät siis sijoituksia toisiin kehittyneisiin maihin, mutta myös alemman tulotason maihin, niin että alemman tulotason maat ovat nettosaajia. Suorien sijoitusten avulla itse tuotantojärjestelmä voi kansainvälistyä, ja yritykset voivat käyttää hyväksi kilpailuetujaan laajemmalti kuin tuotteiden avulla tapahtuvassa tuotemarkkinakilpailussa.

Unionin laajetessa entisiin sosialistimaihin näyttää käyvän niin, että järjestäytyneen sisämarkkinajärjestelmän piiriin - myöhemmin myös EMUn piiriin - tulee alueita, jotka ovat uudella tavalla houkuttelevia, koska siellä jää tämän hetken riskejä paljon pois. Voisi odottaa, että silloin alkaisi tulla suorien sijoitusten kasvua. Voi kuitenkin olla, että asetelma ei ole niin yksinkertainen.

Käytännössä kehitys on hidasta. Niin kuin Borsos-Torstilan esityksessään tuli esille, edessä on vielä monta epävarmuuden vuotta, ennen kuin jäsenyysneuvottelut ovat päätöksessään. On aika selvää, että kestää kauemmin kuin on kuviteltu, ennen kuin on päästy niin pitkälle, että jäsenkandidaatit ovat jäseniä. Nykyisessä välivaiheessa näyttävät Itä-Euroopan maat olevan hyvin erilaisia suorien sijoitusten näkökulmasta. Suorien sijoitusten kanta henkeä kohti oli vuonna 1996 Unkarissa noin 1250 dollaria/asukas, kun Venäjällä asukasta kohti sijoituksia oli 35 dollaria. Unkarin vanhat perinteet ja myös unkarilaista syntyperää olevien sijoittajien määrä maailmalla lienee tällaisen kehityksen takana. Samoin näyttää käyneen Viron tapauksessa, missä sijoitusten määrä oli asukasta kohti varsin merkittävä (540 dollaria vuonna 1996). Saman suuruinen luku (540 dollaria) Tšekin tasavallassa liittyyneen maan teolliseen perinteeseen ja keskeiseen sijaintiin uudessa Euroopassa. Siirtymätalouksien siirtymävauhti vaihtelee kovasti, ja pienet kehittyneet maat ovat kiinnostavimpia sijoituskohteita, jolloin sijoitusvirrat suhteessa väestöön muodostuvat merkittäviksi.

Voidaan kysyä, olisiko MAI-sopimuksen syntymisellä tullut suurta vaikutusta tänä epävarmuuden aikana. En usko, että se kovin paljoa olisi muuttanut asetelmaa. MAI-sopimuksen kaltainen järjestely ei sittenkään poistaisi maariskiä näissä maissa kovin olennaisesti. Maat ovat valikoituneet ja tämä valikoituminen pysyy, niin että toiset maat ovat houkuttelevampia. Vaikka on kriisejä ja eritahtista etenemistä, niin jotkut ovat houkuttelevampia suorien sijoitusten kohdemaana.

Tässä yhteydessä on kiinnostavaa ottaa esille vanha teoria, joka ei kovin usein ole esillä, nimittäin tuotannontekijäkorvausten yhtäläistymisteoreema. Sen mukaan

tuotannontekijäkorvaukset voivat yhtäläistyä jopa ilman tuotannontekijäliikkeitä, jos hyödykemarkkinat ovat yhteiset. Teoria kuitenkin edellyttää, että resurssirakenteet ovat riittävässä määrin samankaltaiset, jotta pelkkä kauppa voisi yhtäläistää palkkatasot. Itä-Euroopan poliittinen muutos on poistanut rajoja ja mahdollistanut markkinatalouden kehityksen, jota vielä integraatioprosessi vahvistaa. Näin on avattu mahdollisuus reagoida suuriin tulo- ja kustannustasoeroihin. Tuotannontekijäkorvausten yhtäläistyminen ei kuitenkaan tapahdu pelkästään kauppavirroilla, vaan tuotannontekijäliikkeitä ja suoria sijoituksia tarvitaan, että hintatasoeroja voidaan hyödyntää tehokkaasti. Muiden maiden yrityksillä on sellaisia omistajakohtaisia kilpailuetuja, joita ne voivat hyödyntää vain siirtämällä tuotantoa näihin maihin. Siirtymätalouksissa ongelmana on lisäksi välitön puute markkinataloudellisesta osaamisesta. Kustannustasoerot ovat käyttövoima tälle prosessille, joka vähitellen pyrkii yhtäläistämään näitä eroja. Se on tietysti hidas prosessi. Vielä pitkäksi aikaa on investoijalle tarjolla vaihtoehtoja, jotka syntyvät siitä, että uudet markkinataloudet eivät onnistu omin voimin hyödyntämään potentiaalisia kilpailuetujaan. Tämä merkitsee myös korkean tulotason maiden kannalta huomattavaa sopeutumishaastetta. Niissä on vaikea ylläpitää tuotantoa, jota pystytään helposti siirtämään rajojen avautumisen jälkeen alhaisen kustannustason naapureihin.

Perusajatukseni on siis, että integraatioprosessi ei ole helppo. Siirtymätaloudet toivovat suoria sijoituksia, koska niiltä puuttuu omistajakohtaisia kilpailuetuja kehittänyttä yrityskantaa. Potentiaalia olisi, mutta esteitä riittää pitkäksi aikaa. Pitkän päälle tietysti on niin, että jäsenyyteen pyrkivät Itä-Euroopan maat tulevat olemaan osa samaa kokonaisuutta. Toiminta on silloin uudella pohjalla, koska valuuttariski ja maariski voidaan sitten unohtaa, kun nämä maat ovat täysvaltaisia jäseniä sekä EU:ssa että EMU:ssa. Silloin tullaan siihen, että kyse on yleisistä tuotannon alueellisista sijoittumisedellytyksistä. Sijaintitekkijöiden kannalta heikommin kehittyneet alueet ovat usein niitä, jotka mieluummin luovuttavat työvoimaa kuin vastaanottavat pääomia. Arvattavaa on, että EU:n laajenemisen myötä työvoiman liikkuminen on yhtä merkittävä tekijä kuin suorat sijoitukset

Vielä on kuitenkin kaukana se aika, jolloin sisämarkkinat ja EMU ovat täysin määräisesti laajentuneet nykyisestä euroalueesta.

Jaakko Kiander ja Pekka Mäkelä
VATT

Työvoiman liikkuvuus - mitä tutkimukset kertovat Suomen kannalta?

1 Johdanto

Neuvottelut Euroopan unionin laajentumisesta itäiseen Keski-Eurooppaan ovat käynnistymässä. Unioni on hyväksynyt ns. 5+1 mallin, jonka mukaan neuvotteluissa ovat Puola, Slovenia, Tšekin tasavalta, Unkari ja Viro sekä aikaisemman päätöksen perusteella Kypros. Euroopan unionin yhtenä tavoitteena on ihmisten vapaa liikkuminen jäsenmaidensa alueella. Maaliskuussa 1995 tuli voimaan Schengenin sopimus, jonka mukaan sopimuksen allekirjoittaneiden maiden kansalaisten ei enää tarvitse esittää passia sopimuksen allekirjoittaneiden maiden rajan ylittäessään. Myös yhteismarkkinoiden käynnistyminen vuoden 1992 alusta on merkinnyt tuotannontekijöiden ml. työvoiman vapaata liikkuvuutta unionin sisällä – ainakin periaatteessa.

EU:n mahdollinen laajeneminen itäänpäin tuo mukanaan huomattavia sopeutuspaineita ennenkaikkea uusille jäsenmaille, mutta myös nykyisille EU-maille. Tällä hetkellä erot nykyisten EU-maiden ja mahdollisten uusien jäsenten eli Viron, Puolan, Unkarin, Tšekin ja Slovenian välillä ovat huomattavat monessa suhteessa. Maiden välillä on paitsi suuri elintasoero, myös eroja elinkeinorakenteessa. Integraatio luo paineita näiden erojen tasoittumiseen.

EU-jäsenyys merkitsee sekä työvoiman että pääoman vapaata liikkuvuutta. Mitä varhaisemmin mahdollisten uusien jäsenmaiden jäsenyys toteutuu tai mitä lyhyempiä ovat siirtymäajat, sitä suurempia ovat paineet tuotannontekijöiden siirtymiseen maasta toiseen. Pääoma pyrkii siirtymään alhaisen palkkatason maihin ja työvoima taas korkean palkkatason maihin.

Tässä esityksessä kiinnostuksen kohteena on työvoiman liikkuvuus ja mahdollinen Suomeen kohdistuva muuttopaine EU:n mahdollisista uusista jäsenmaista. Seuraavassa kartoitetaan sitä, mitä aiemmat tutkimustulokset kertovat työvoiman liikkuvuuteen vaikuttavista tekijöistä sekä arvioidaan potentiaalisten maastamuuttajien määrää itäisen Keski-Euroopan maissa sekä sitä, kuinka suuri on mahdollinen Suomeen kohdistuva muuttoliike. Lopuksi tehdään joitakin johtopäätöksiä tarkastelun pohjalta. Keskeinen tulos on se, että nykyisten siirtymätalo-

uksien (pl. Venäjä) liittyminen EU:n jäseniksi ja työvoiman vapaan liikkuvuuden toteutuminen seuraavan 10 vuoden aikana uusien ja vanhojen EU-maiden välillä ei aiheuta merkittäviä väestömuutoksia Suomessa vaikka kasvattaakin muuttoliikettä jonkin verran.

2 Mitä tutkimustulokset kertovat muuttoliikkeestä?

Siirtolaisuus voidaan nähdä mekanismina, joka sopeuttaa työmarkkinoiden tarjonnan ja kysynnän tasapainoa. Mutta kuka muuttaa ja mihin suuntaan? Muuttohalukkuuteen vaikuttaa muuttajan oma arvio kyvystä sopeutua uuteen ympäristöön ja sosiaaliseen verkostoon sekä muuttajan arvio omasta työmarkkina-arvostaan (Karppi ja Rantala 1997). Muuttoliikkeeseen vaikuttavat sekä veto että työntö, eli lähtö- ja tulomaan työllisyystilanne ja erot palkkatasossa. Nykyisten tasoerojen lisäksi myös odotukset ovat tärkeitä. Kotimaan odotettu hyvä tulo ja työllisyyskehitys vähentää muuttohalukkuutta, vaikka nykytilanne ei olisikaan hyvä.

Siirtolaiset ovat tutkimusten mukaan yleensä liikkuvampaa väkeä kuin maan syntyperäiset asukkaat. Niinpä siirtolaisten valmius muuttaa Euroopan eri alueiden välillä taloustilanteen vaihdellessa saattaa lisätä työvoiman liikkuvuutta EU-maiden välillä, mikä vuorostaan muuttaa EU:n rakennetta optimaalisen valuutta-alueen suuntaan (Faini 1995).

Jos ainoa muuttoliikkeeseen vaikuttava olisi tulotasoero (palkkaerot), muuttoliike idästä länteen jatkuisi kunnes suhteelliset palkat olisivat nousseet idässä riittävästi. Potentiaaliset muuttajat ottavat kuitenkin huomioon myös työttömyystilanteen kummallakin alueella (Faini 1995).

Voidaankin ajatella, että palkkoja verratessaan potentiaaliset muuttajat käyttävät korjauskerrointa $(1 - \gamma u)$, jossa u on työttömyysprosentti (työttömien lukumäärä prosenttia työvoimasta) ja γ suhteellista työttömyystodennäköisyyttä osoittava kerroin, joka siirtolaisille on todennäköisesti korkeampi kuin yksi, koska he ovat viimeisenä työpaikkaa hakevassa jonossa.

Tutkimustuloksia

Barron ja Sala-i-Martinin (1995) mukaan vuotuinen muuttopaine on 0,6 prosenttia väestöstä, jos tuloero on 100 prosenttia, eli jos kohdemaan palkkataso on kaksinkertainen lähtömaahan verrattuna. Tuloerot uusien ja vanhojen EU-maiden välillä ovat vielä tätä suuremmat.

Barron ja Sala-i-Martinin (1995) tutkimuksessa tutkitaan tulotasojen eron vaikutusta muuttoliikkeeseen USA:ssa, Japanissa ja Euroopassa. Kohdemaan korkeampi tulotaso vaikuttaa muuttoliikettä lisäävästi. Jousto oli keskimäärin 0,026. Toisin sanoen 10 prosentin ero tulotasossa merkitsisi keskimäärin 0,26 prosentin nettomuuttovirtaa eli suhteellista lisäystä korkeamman tulotason alueen väestöön vuodessa. Luku vaikuttaa pieneltä mutta vuosikymmenestä toiseen jatkuva tuloero kumuloi merkittävän muuttoliikkeen.

EU:n sisäistä muuttoliikettä voi kuitenkin hillitä se, että Euroopan maiden välinen siirtolaisuus on perinteisesti ollut paljon vähäisempää kuin Yhdysvaltain osavaltioiden välinen siirtolaisuus. Kieli, kulttuuri, työmarkkinat ja asuntomarkkinat vaikuttavat kaikki siirtolaisuuteen, ja näissä kaikissa suhteissa Euroopan maat eroavat toisistaan. Lisäksi Euroopassa on kysymys valtioiden maahanmuuttopoliitikasta. Edes Euroopan unionin sisällä ei ole saatu aikaan työvoiman sisämarkkinoita (Pelkmans 1997).

Palkkaerot valuuttakurssien mukaan laskettuna ovat olleet 1990-luvulla jopa kymmenkertaiset Itä-Euroopan maiden ja Euroopan unionin välillä. Ero ostovoimakorjatuissa luvuissa (PPP) on kuitenkin huomattavasti tätä pienempi, koska myös elinkustannukset ovat siirtymätalouksissa huomattavasti alhaisemmat. Muuttoa harkitsevat joutuvat painottamaan sitä enemmän valuuttakurssien mukaisia palkkaeroja, mitä vähemmän heillä on tietoa kohdemaan hintatasosta, mitä korkeammaksi he suunnittelevat säästämisasteensa kohdemaassa ja mitä lyhyemmäksi he suunnittelevat oleskelunsa kohdemaassa. Jos tarkoituksena on lyhyt työrupeama ja paluu takaisin, palkkaerolla on suuri merkitys. Toisaalta tällöin ei kyseessä ole pysyvä muutto.

Layard et al (1994) päätyvät tutkimuksessaan arvioimaan, että ainakin 3 prosenttia siirtymätalouksien väestöstä olisi halukas muuttamaan Länsi-Eurooppaan seuraavan 15 vuoden kuluessa. Vuotuinen siirtolaisuus olisi tällöin noin 0,25 prosenttia suhteutettuna EU:n nykyiseen väkimäärään. Luku on varsin vähäinen. Jos esimerkiksi kaikki 3,7 miljoonaa Itä-Euroopan etnistä saksalaista päättäisi muuttaa Saksaan 10 vuoden aikana, merkitsisi sekin vain alle puolta prosenttia suhteessa Saksan nykyiseen väkilukuun vuosittain. Vuosina 1974 - 1988 toteutunut muuttoliike Länsi-Saksaan oli suuruudeltaan 0,93 prosenttia Länsi-Saksan väestöstä vuosittain (Layard et al 1994, Zimmermann 1996).

Ruotsissa tehdyn arvion mukaan siirtymätalouksien liittyminen EU:n jäseniksi lisää siirtolaisuutta Ruotsiin seuraavan vuosikymmenen aikana samaa suuruusluokkaa olevalla määrällä eli noin 0,25 prosentilla Ruotsin väestöstä vuosittain (SOU 1997). Tämäkin luku on varsin vähäinen verrattuna siihen, kuinka paljon Ruotsiin on tullut maahanmuuttajia aikaisempina vuosikymmeninä.

Työvoima vs pääoma

Pääoman liikkuminen suorien sijoitusten avulla on pääsääntöisesti helpompaa ja nopeampaa kuin työvoiman siirtyminen maasta toiseen. Pääoma on liikkuvampaa kuin työvoima. EU-jäsenyys todennäköisesti lisää unioniin liittyvien siirtymätalouksien uskottavuutta ja houkuttelevuutta sijoituskohteena. Tällöin maiden välillä vallitseva suuri palkkaero käynnistää suorat sijoitukset edullisiin maihin, joihin alkaa syntyä uusia teollisia työpaikkoja. Todellisuudessa jo pelkkä EU-jäsenyyden odotus ja joidenkin siirtymätalouksien omat pyrkimykset ovat jo johtaneet merkittäviin suoriin sijoituksiin (erityisesti Puolaan, Tšekkiin ja Unkariin sekä Suomesta Viroon). Kun pääoma siirtyy uusiin jäsenmaihiin, ei työvoiman tarvitse muuttaa niistä pois.

Muutos on tietysti todellisuudessa hidas ja asteittainen. Pääoman siirtyminen uusiin jäsenmaihiin hidastaa työvoiman kysynnän ja reaali-palkkojen kasvu vanhoissa jäsenmaissa ja siten heikentää myös niiden houkuttelevuutta muuton kohteina. Vastaavasti suorat sijoitukset lisäävät uusissa jäsenmaissa työvoiman kysyntää, tuottavuutta ja reaali-palkkoja, mikä vuorostaan vähentää muuttoliikkeen työntekijöitä. Tuloksena on lopulta eri talouksien samankaltaistuminen (ks. esim. Haaland & Norman 1995).

Alkutilanteessa väkeä on enemmän ”idässä”, ja palkkataso on siellä alhaisempi. Prosessi merkitsee sitä, että ”länessä” työläiset häviävät, koska suhteellinen palkkataso laskee, ja pääomanomistajat voittavat. Voikin arvioida, että muuttoliikettä kannattavat vastaanottajamaan rikkaat ja vastustavat vastaanottamaan köyhät, joiden suhteellinen asema heikkenee.

Muuttoliike ja työllisyys

Vaikuttaa todennäköiseltä, että ennenkuin muuttoliike ja suorat sijoitukset ehtivät tasoittaa uusien ja vanhojen EU-maiden väliset nykyiset suuret taloudelliset erot, vanhoihin jäsenmaihiin kohdistuu kohtalainen muuttopaine. Miten tämän voi odottaa vaikuttavan nykyisten jäsenmaiden työllisyyteen? Onhan lähtökohta monessa EU:n nykyisessä työttömyydestä kärsivässä jäsenmaassa huono ajatellen työikäisen väestön ja työvoiman tarjonnan lisäystä.

Jos työmarkkinat ja talous toimivat hyvin, yllättävänkään väestönlisäyksen ei tarvitse olla työllisyyden kannalta haitallinen. Kansainvälisessä vertailututkimuksessa on voitu havaita, että väestönlisäys (erityisesti työikäisen väestön lisäys) todennäköisesti ’työllistää itsensä’ eli johtaa vastaavan suuruiseen työllisyyden kasvuun noin 5 vuoden viiveellä (Kiander & Virén 1998). Tätä lukua voidaan pitää länsi-eurooppalaisena keskiarvona. Paremmilla toimivilla Yhdysvaltain työmarkkinoilla sopeutumisviive on lyhyempi.

Tuloksesta voidaan päätellä, että muuttoliike ei aiheuta pysyvää työttömyyden kasvua. Muuttoliiketutkimusten (esim. Faini 1995) mukaan korkea työttömyys voi toisaalta estää muuttoliikkeen. Tällöin vajaatyöllisyys jää lähtömaiden ongelmaksi.

Nykyisten EU-maiden sopeutumista mahdolliseen muuttoaaltoon helpottaa se, että melkein kaikissa EU-maissa työikäisen väestön määrän odotetaan kääntyvän laskuun seuraavan 10 - 15 vuoden aikana. Tällöin muuttoliikkeen aiheuttama työvoiman tarjonnan kasvu voi olla tervetullut ja työmarkkinoita tasapainottava tekijä.

Samanlainen väestörakenne on myös useimpien Keski- ja Itä-Euroopan siirtymätalouksien ongelma. Näille maille on kuitenkin tyypillistä vajaatyöllisyys, heikko tuottavuus ja työvoiman käytön tehottomuus. Näiden tekijöiden vuoksi ei työvoiman tarjonnan supistumisen tarvitse muodostaa ongelmaa. Ongelmaksi voi sen sijaan muodostua, jos poismuuttavat työntekijät ovat myös kaikkein osaavimpia työntekijöitä.

3 Potentiaaliset muuttajat

Kuinka suuri on potentiaalisten Länsi-Eurooppaan muuttajien joukko siirtymätalouksissa? Tarkastelun kannalta järkeviä maita ovat Viro, Puola, Tšekki, Unkari ja Slovenia eli ne maat, jotka on hyväksytty neuvottelemaan mahdollisesta EU-jäsenyydestä. Taulukkoon 1 on kerätty lukuja näiden maiden väestöstä sekä tulo-
tasosta kahdella eri tavalla laskettuna. Kandidaattimaiden yhteinen väkiluku on runsaat 60 miljoonaa eli noin 17 prosenttia unionin nykyisestä väkiluvusta. Huomattavakaan muuttoliike näistä maista ei siten aiheuta suuria muutoksia nykyisten unionin jäsenmaiden väestöön, jos se jakautuu tasaisesti.

Taulukko 1 Väkiluku ja tulotaso

Maa	Väkiluku	BKT/asukas, ppp 1997 Ind (EU) = 100	BKT/asukas, USD 1994	BKT/asukas, Ind (EU) = 100
Viro	1,5	37	1510	7,6
Tšekki	11	63	3500	16,2
Puola	38,5	40	2500	12,2
Unkari	10	47	4070	19,4
Slovenia	2	68	7200	36,4
EU15	375	100	19800	100
Suomi	5	99	19100	96

Suuret palkka- ja tuloerot houkuttelevat muuttamaan. Toisaalta suuri valuuttamääräinen palkkaero houkuttelee myös suoria sijoituksia, mikä vähentää muuttopainetta. Valuuttakursseilla mitattuna tuloerot esimerkiksi Puolan ja nykyisten EU-maiden välillä ovat huomattavat eli noin kahdeksankertaiset. Ostovoimakorjatut tuloerot ovat kuitenkin selvästi pienempiä, mikä taas vähentää muuttohaluja. Tuloero on joka tapauksessa huomattava suurimman siirtymätalousmaan eli Puolan ja EU-maiden välillä.

Suomen kannalta relevantteja lähtömuuttomaita ovat Baltian maat. Niissä on kuitenkin suhteellisen vähän asukkaita (yhteensä noin 7,5 miljoonaa), joten suurta muuttovyöryä ei ole odotettavissa. Puolan voi myös Itämeren rannikkovaltiona katsoa kuuluvan Suomen lähipiiriin. Puolasta ei ole merkittäviä kulttuurisia siteitä Suomeen mutta toisaalta siellä on paljon potentiaalisia muuttajia. Unkarista ja Tšekistä tuskin muutetaan Suomeen. On todennäköistä, että suurin muuttopaine Keski-Euroopan siirtymätalouksista kohdistuu Saksaan.

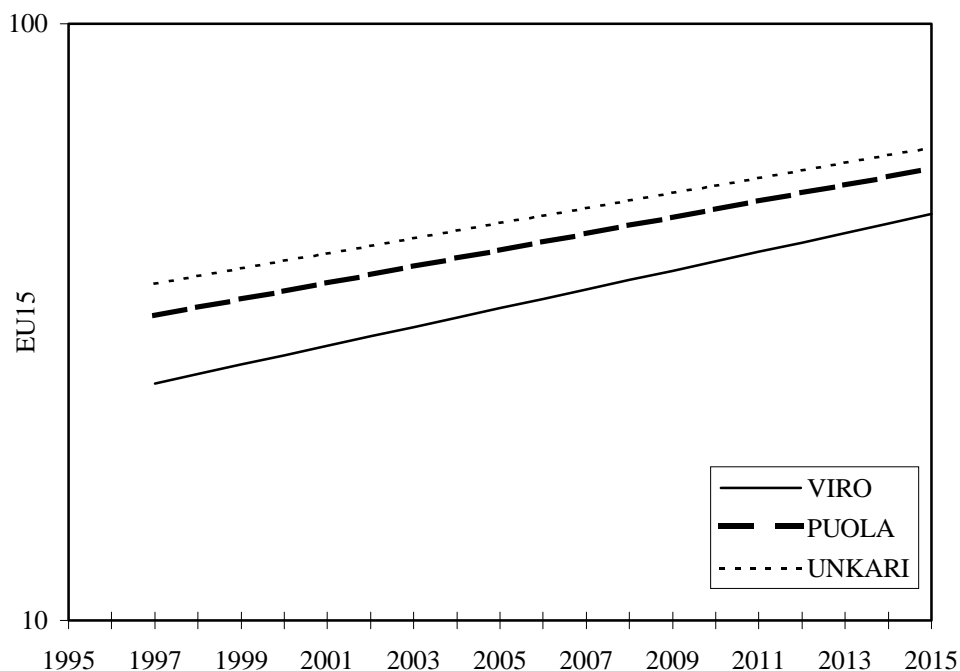
On syytä huomata, että tuloerot ovat erittäin suuret Suomen ja Baltian maiden välillä (Taulukko 2). Valuuttakurssien avulla laskettuna Suomen tulotaso on noin 15-kertainen verrattuna Baltian maiden keskitasoon ja ostovoimapariteetteja käyttäenkin päädytään noin nelinkertaiseen eroon. Suomen ja Baltian tuloerot ovat siten suuremmat kuin esimerkiksi Puolan ja Saksan tai Itävallan ja Unkarin väliset tuloerot.

Taulukko 2 Tulotasoerot (PPP)

Maa	Tuloero vuonna 1997	Tuloero (USD) vuonna 1994
Puola	2,47	7,87
Unkari	2,10	4,95
Viro	2,67	12,63
Latvia	3,67	16,87
Liettua	3,30	14,12

Siirtymätalouksien EU-jäsenyyteen liittyvä ajatus integraatiosta ja konvergenssista. EU-jäsenyyden ajatellaan vauhdittavan uusien jäsenmaiden taloudellista kehitystä niin, että vähitellen ne saavuttavat nykyisten jäsenmaiden etumatkaa tuotannossa ja tuottavuudessa. Jos konvergenssia tapahtuu (kuten esim. Puolan ja Unkarin kohdalla on jo viiden vuoden ajan tapahtunut), lähestyy uusien jäsenmaiden tulotaso vähitellen nykyisten jäsenmaiden tulotasoa. Kuviossa 1 on esitetty eräs arvio tällaisesta konvergenssista. Vähitellen kapeneva tuloero maiden välillä vähentää asteittain myös muuttopaineita.

Kuvio 1 *BKT/asukas uusissa jäsenmaissa suhteessa EU-maiden keskiarvoon*



Taulukossa 3 on yritetty kvantifioida siirtymätalouksien muuttopaineita aiheuttavia tekijöitä. Näitä ovat maatalouden työvoimaosuus ja työttömyysaste. Työttömyysaste kuvaa osaltaan suoraan, kuinka paljon työllistämätöntä työvoimaa kussakin maassa on. Mittari on heikko, koska se ei sisällä piilotyöttömyyttä eikä vajaatyöllisyyttä. Sitä voi kuitenkin pitää suuntaa antavana. On ehkä turvallista pitää virallista työttömyysastetta eräänlaisena alimpana arviona vajaatyöllistettyjen joukosta. Maatalouden osuus työvoimasta kuvastaa taas rakennemuutoksen tarvetta. Taulukossa on laskettu ”väestöpaineluku”, joka on saatu lisäämällä viiden prosentin työttömyysasteen ylittävään työttömien lukumäärään maatalouden ylikapasiteetti (oletuksena on, että maatalouden työvoimaosuus konvergoituu 4 prosenttiin) ja kertomalla näin saatu luku kahdella. Ajatuksena on, että muuttajat ottavat myös perheenjäseniä mukaansa.

Taulukon mukaan merkittävää työvoiman liikatarjontaa on ainoastaan Puolassa, missä sekä työttömyysaste että maatalouden työvoimaosuus ovat huomattavan korkeat. Puolassa potentiaalisia muuttajia olisi lähes 11 miljoonaa. Muuten luvut ovat vähäisiä, toisaalta sen vuoksi, että Baltian maat ovat pieniä ja toisaalta siksi, että Unkarin ja Tšekin maataloussektorit ovat jo nyt suhteellisen lähellä EU-maiden tasoa työvoimaosuudeltaan.

Taulukko 3 Laskelma väestöpaineesta

Maa	Maatalouden osuus, %	Työttömyysaste, %	Väkiluku, milj.	”Väestöpaine”, milj.
Puola	23	14	38,5	10,78
Unkari	8	9	10	0,80
Viro	7	8	1,5	0,09
Latvia	18	6	2,5	0,37
Liettua	24	7	3,5	0,77
Tšekki	7	4	11	0,22

Suomen kannalta mielenkiintoisissa Baltian maissa potentiaalisia muuttajia olisi runsas miljoona. Näin suuren väestön poismuutto olisi vakava isku Baltian taluksille. Tämän suuruisen muuttoliikkeen suuntautuminen Suomeen ja Ruotsiin olisi myös jo huomattava väestönlisäys. Potentiaalisista muuttajista kuitenkin vain pieni osa on todennäköisiä muuttajia. Lisäksi Baltian maiden ripeä talouskasvu vähentää muuttohalukkuutta ja luo työtilaisuuksia väestölle.

4 Muuttoliike Suomeen: arvioita

Suomen houkuttelevuus

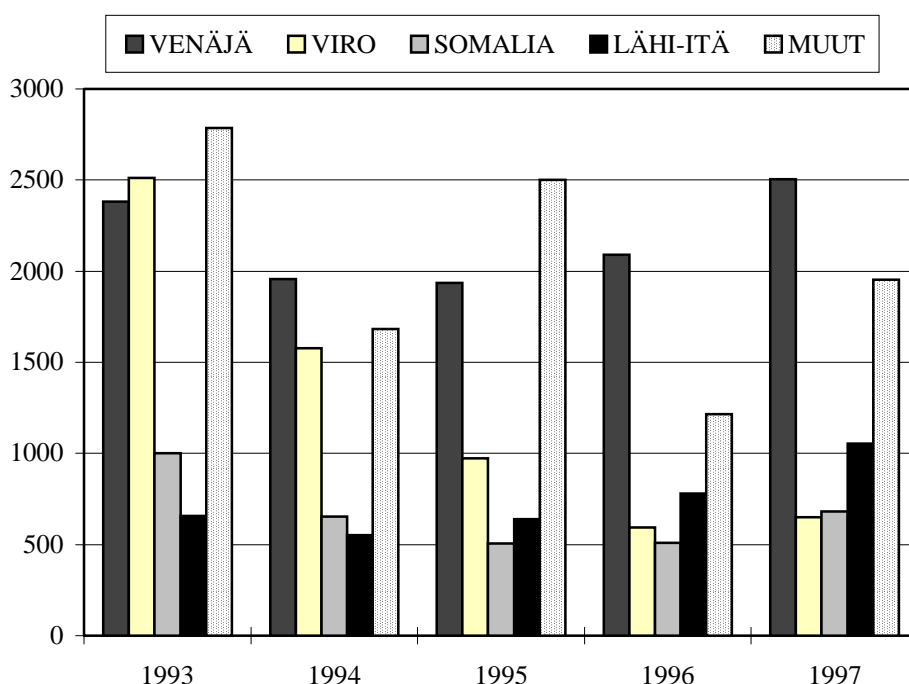
On varsin todennäköistä, että nykyisiin EU-maihin kohdistuu tietty muuttopaine nykyisistä siirtymätalouksista seuraavan 10 vuoden aikana. Kuinka suuri osa tästä paineesta kohdistuu Suomeen? Taulukossa 4 on esitetty Suomeen muuttaneiden osuus kaikista EU:n alueelle muuttaneista. Suomen väestöosuutta vastaava prosenttiosuus olisi 1,4. Taulukosta on nähtävissä, että Suomi ei ole mikään houkutteleva muuttokohde lukuunottamatta niitä muuttajia, jotka ovat tulleet entisen Neuvostoliiton alueelta.

Taulukko 4 Suomeen muuttaneiden osuus kaikista EU-maihin muuttaneista kansalaisista, prosenttia

Maa	%
Bulgaria	0,0
Ent. Tšekkoslovakia	0,0
Unkari	0,5
Puola	0,2
Romania	0,0
Ent. Neuvostoliitto	19,3
Ent. Jugoslavia	0,2

Lukujen perusteella voi päätellä, että Suomeen tullaan ennen kaikkea Venäjältä ja Baltiasta. Lisäksi 1990-luvulla Suomen korkea työttömyys lienee jarruttanut muuttoa. Kuvio 2 voidaan nähdä Suomeen vuosina 1993 - 1997 muuttaneet kansalaisuuden mukaan. Kuvaa dominoivat virolaiset ja venäläiset (joista tosin huomattava osa on ollut suomensukuisia). Toisen merkittävän maahanmuuttajaryhmän muodostavat somalit ja Lähi-Idän maiden asukkaat. Muista Euroopan maista muutto Suomeen on ollut vähäistä. Suomen houkuttelevuus ei ole ollut kovin suuri.

Kuvio 2 *Maahanmuuttajat kansalaisuuden mukaan*



Aiempiä kokemuksia muuttoliikkeestä

Muuttoliikettä on ollut ennenkin. Näiden aiempien kokemusten pohjalta voi myös yrittää arvioida EU:n itälaajenemisen luomia muuttopaineita. Suurin Suomessa koettu väestömuutos oli suomalaisten joukkomuutto Ruotsiin 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa. Tuolloin lyhyen ajan sisällä maasta toiseen muutti noin 5 prosenttia Suomen väestöstä. Merkittävänä taustatekijöinä oli maiden välinen tuloero ja Ruotsin hyvä työllisyystilanne. Tuloero oli Ruotsin hyväksi noin kolmannes. Ero oli riittävä laukaistakseen muuttoliikkeen 1960-luvulla, vaikka se vaikuttaakin perin pieneltä verrattuna esim. Baltian maiden ja Suomen väliseen nykyiseen tuloeroon. Muuttoa edisti se, että Ruotsissa oli työvoimapula ja se, että väkeä suorastaan haettiin töihin.

Toisenlainen muuttoliike on koettu 1990-luvulla, kun virolaiset ovat hakeutuneet Suomeen. Vaikka muuttoliike on ollut vähäistä Suomen näkökulmasta, on se Virolle ollut merkittävää; noin prosentti Viron väestöstä on vuosikymmenen aikana siirtynyt pysyvästi asumaan Suomeen. Todellinen luku voi olla suurempi, jos mukaan lasketaan lyhyemmäksi aikaa Suomeen työskentelemään tulleet. Maiden välinen tuloero on ollut koko ajan moninkertainen. Tuloeron perusteella koko Viron väestön olisi kannattanut siirtyä Suomeen. Suomessa samanaikaisesti vallinnut suurtyöttömyys on kuitenkin mitä todennäköisemmin hillinnyt muuttoliikettä.

Kolmantena esimerkkinä suuresta muuttoliikkeestä voidaan mainita eteläeurooppalaisten muutto Keski-Eurooppaan 1960-luvulla (tätä tarkastelee mm. Faini 1995). Muuttoa edesauttoi suurehkojen tuloerojen lisäksi Keski- ja Pohjois-Euroopassa ennen vuotta 1973 vallinnut hyvä työllisyystilanne. Työllisyystilanteen heikennyttyä muutto on lopahtanut, vaikka tuloerot eivät olekaan kadonneet.

Lisääntykö muuttoliike Suomeen?

Onko sitten odotettavissa, että EU:n laajeneminen itään päin muuttaisi maahanmuuttajien määrää tai rakennetta? Ensiksi voidaan todeta, että EU:n laajeneminen ei vaikuta mitenkään venäläisten tai Lähi-Idän maiden asukkaiden mahdollisuuksiin muuttaa Suomeen. Näiden merkittävien ryhmien muuttoliikkeen voi odottaa jatkuvan ennallaan. Siten on odotettavissa, että nykyisen ja tulevan EU:n ulkopuolelta Suomeen jatkuu muuttovirta, jonka suuruus on noin 0,1 - 0,2 prosenttia väestöstä vuodessa. Jo pelkästään tämän ansiosta ulkomaalaisväestön osuus jatkaa kasvuaan.

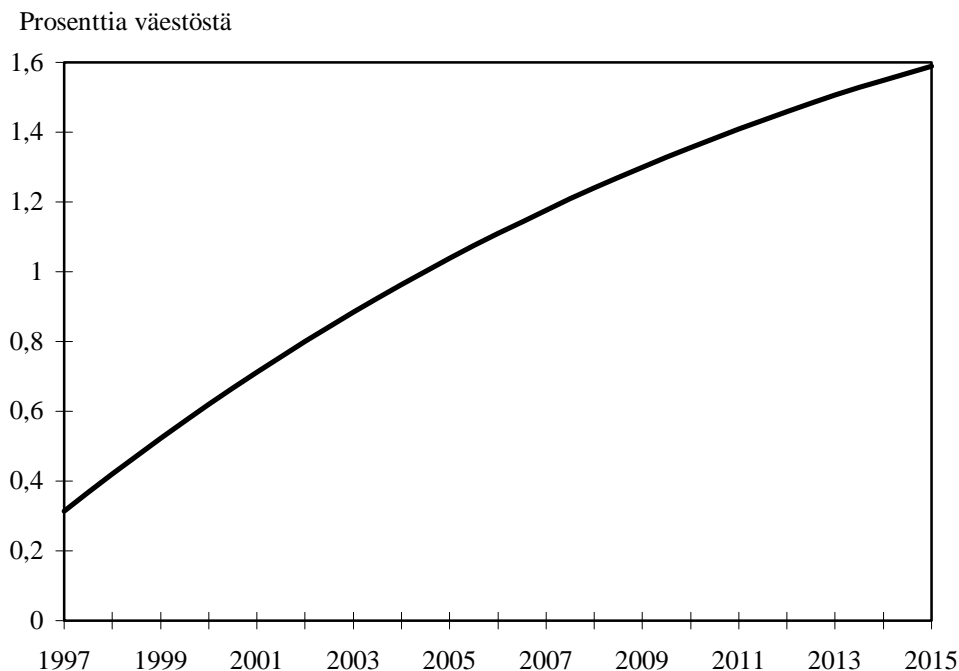
Tutkimustulosten mukaan vaikuttaa todennäköiseltä, että uusien maiden liittymisen EU:n jäseniksi ja työvoiman vapaan liikkuvuuden toteutuminen uusien ja vanhojen jäsenmaiden välillä lisää muutttoa vanhoihin EU-maihin. Valtaosa muuttoliikkeestä tulee kohdistumaan EU:n suuriin jäsenmaihin, ennen kaikkea Saksaan. Suomi lienee houkutteleva muuttokohde ainoastaan Baltian maiden asukkaille suuren tuloeron ja kulttuurisen ja maantieteellisyden läheisyyden vuoksi.

Kuviossa 3 on esitetty kvantitatiivinen arvio Suomeen EU:n uusista jäsenmaista suuntautuvasta muuttoliikkeestä seuraavan 15 vuoden aikana. Laskelman perustana on arvio maiden välisten tuloerojen vähittäisestä kapenemisesta sekä Suomen työllisyystilanteen paranemisesta, mikä mahdollistaa uusien työntekijöiden maahanmuuton. Muuttoliike näyttäisi jäävän vähäiseksi. Uusista EU-maista muuttavien määrä olisi noin 0,1 prosenttia vuodessa suhteessa Suomen väestöön.

Suomen omien demografisten ongelmien vuoksi lievää maahanmuuton kiihtymistä on syytä pitää tervetulleena ilmiönä. EU:n laajeneminen voi hieman lisätä

maahanmuuttoa. Koska maahanmuuttajien ikärakenne on yleensä edullisempi kuin kantaväestön, lisää muuttoliike työikäisen väestön määrää ja parantaa siten väestön elatussuhdetta.

Kuvio 3 Kumulatiivinen muuttoliike uusista jäsenmaista: arvio



5 Johtopäätöksiä

Suomen kannalta tärkeitä uusia EU:n jäsenmaita ovat Puola ja Viro yhdessä muiden Baltian maiden kanssa. Puolan väestö on suuri ja Puolassa on muun muassa suuren maataloussektorin vuoksi enemmän potentiaalisia maastamuuttajia kuin missään muussa siirtymätaloudessa. Toisaalta puolalaisten todennäköisyys muuttaa Suomeen vaikuttaa pieneltä aiemman kokemuksen valossa. Baltian maiden väestö on taas pieni, mutta se on ainoa alue Venäjän ohella, missä muuttoalttius Suomeen on suuri. Siten on odotettavissa, että Baltian maiden liittyessä EU:n jäseniksi ja Suomen työllisyystilanteen parantuessa niistä suuntautuu muuttoliikettä Suomeen.

Muuttoalttiutta pienentäviä tekijöitä ovat vanhoista EU-maista uusiin EU-maihin suuntautuvat suorat sijoitukset. Lisäksi sekä Suomen että muun Länsi-Euroopan heikko työllisyystilanne hidastaa muuttoa.

Vaikka muuttoliike uusista jäsenmaista länteen olisi suurikin, on Suomeen suuntautuva muuttoliike todennäköisesti pieni suhteessa välilukuun. Muuttoliikkeen voi arvioida olevan suuruusluokaltaan 0,1 - 0,2 prosenttia Suomen väestöstä vuodessa. 1990-luvun kokemusten valossa näyttääkin siltä, että muuttoliike Suomeen muista kuin nykyisistä ja tulevista EU-maista (kuten Lähi-Idästä ja Afrikasta) on lukumääräisesti merkittävämpi ilmiö kuin mahdollinen muutto EU:n uusista jäsenmaista.

Suomen epäedullisen ikärakenteen vuoksi nykyistä suurempi muuttoliike olisi tervetullut ilmiö.

Lähteet

Barro Robert J. ja Xavier Sala-i-Martin (1995): *Economic Growth*. McGraw-Hill 1995.

Faini Riccardo (1995): *Migration in the integrated EU*. Teoksessa *Expanding membership of the European Union*. Edited by Richard Baldwin, Pertti Haaparanta and Jaakko Kiander. Cambridge University Press 1995.

Haaland Jan I. ja Victor D. Norman (1995): *Regional effects of European Integration*. Teoksessa *Expanding membership of the European Union*. Edited by Richard Baldwin, Pertti Haaparanta and Jaakko Kiander. Cambridge University Press 1995.

Karppi J. Ilari ja Heikki Rantala (1997): *Ethnic and Social Determinants of East-West Migratory Trends in the Baltic Sea Area Transition Economies*. *Yearbook of Population Research in Finland* 34, 1997.

Kiander Jaakko ja Virén Matti (1998): *Employment Growth and Labour Market Flexibility in OECD Countries*. VATT-Discussion Papers 184. Helsinki 1998.

Kyntäjä Eve - Kulu Hill (1998): *Muuttonäkymät Venäjältä ja Balttian maista Suomeen*. Siirtolaisuustutkimuksia A 20. Turku 1998.

Layard Richard, Olivier Blanchard, Rudiger Dornbusch ja Paul Krugman (1994): *Invandringen från Öst*. SNS Förlag 1994. (Käännös teoksesta Layard et al: *East-West Migration. The Alternatives*. MIT Press 1992).

Pelkmans Jacques (1997): *European Integration. Methods and Economic Analysis*. Longman 1997.

SOU (1997a): *Arbetskraftens fria rörlighet - trygghet och jämställdhet. Betänkande av kommittén om EU:s utvidgning - konsekvenserna av personers fria rörlighet mm*. SOU 1997:153.

SOU (1997b): Arbetskraftens fria rörlighet - trygghet och jämställdhet. Bilagedel. Betänkande av kommittén om EU:s utvidgning - konsekvenserna av personers fria rörlighet mm. SOU 1997:153.

SOU (1997c): EU:s utvidgning - samhällsekonomiska effekter. SOU 1997:156.

Zimmermann Klaus F. (1996): European Migration: Push and Pull. *International Regional Science Review* 19(1-2), 1996.

Olavi Koivukangas
Siirtolaisuusinstituutti

Työvoiman liikkuvuus - mitä tutkimukset kertovat Suomen kannalta?

Kommenttipuheenvuoro

Neuvottelut Euroopan unionin laajentumisesta itäiseen Keski-Eurooppaan ovat käynnistymässä. Komissio on ehdottanut niin sanottua 5+1 mallia, jolloin mukana olisivat Puola, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro sekä aikaisemman päätöksen perusteella Kypros. Mutta paljon ehtii vettä virrata Vantaanjoessa ennen kuin nämä maat ovat EU:n jäseniä. Näiden maiden puutteellisten EU-valmiuksien ohella suurin hidastava este on laajentumiseen liittyvä unionin päätöksentekojärjestelmän uusiminen ja kustannukset erityisesti maatalous- ja rakennetukipolitiikassa. Neuvottelut tulevat kestämään kauan ja reaalisenä ajankohtana EU:n laajenemiselle itään pitäisin vuosia 2004 - 2005.

Euroopan unionin yhtenä tavoitteena on ihmisten vapaa liikkuminen jäsenmaidensa alueella. Maaliskuussa 1995 tuli voimaan Schengenin sopimus, jonka mukaan sopimuksen allekirjoittaneiden maiden kansalaisten ei enää tarvitse esittää passia sopimuksen allekirjoittaneiden maiden rajan ylittäessään.

1990-luvun muuttovirtojen kehittyminen Euroopassa osoittaa muuttoliikkeiden kytkeytyvän läheisesti taloudellisiin ja poliittisiin tapahtumiin. Tämä ilmeni erityisesti vuonna 1991 tapahtuneen Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Taloudellisen ja poliittisen tilanteen epävarmuus lisää muuttovirtoja, mutta niiden ennustaminen on hyvin vaikeata. Yksi syy tähän on se, että muuttoliikkeen rakenne on täysin muuttunut verrattuna esimerkiksi vanhaan niin sanottuun Amerikan- tai Ruotsin-siirtolaisuuteen. Näin ollen taloudellisen ja poliittisen tilanteen kehitys EU:n naapurivaltioissa itäisessä ja keskisessä Euroopassa tulee määräämään muuttopaineen suuruuden.

1 Poikkeuksena Viro ja osin Puola

Mahdollisiin uusiin EU-maihin liittyvien muuttovirtojen arvioimiseksi on hyvä tarkastella lyhyesti nykyisen EU:n työvoiman liikkuvuutta.

Euro-kansalaisten oikeus etsiä töihin muihin EU:n jäsenvaltioihin on yksi integraation perusedellytyksiä. Jäsenmaiden kansalaisilla on samat mahdollisuudet hakea töitä ja solmia työsuhde missä unionimaassa tahansa. Tästä huolimatta työvoiman liikkuminen EU-alueella on ollut varsin vähäistä. Jäsenmaiden työvoimasta keskimäärin vain 3 - 4 prosenttia on ulkomaan kansalaisia. Vaihtelut jäsenmaiden välillä ovat suuria. Luxemburgissa joka kolmas työntekijä on ulkomaan kansalainen, mutta Suomessa vain 1 - 2 prosenttia työvoimasta.

Myös Suomen osalta muutto EU-maihin on ollut odotettua vähempää. Muuttajat ovat olleet yleensä nuoria ja hyvinkoulutettuja euromuuttajia, esimerkkeinä sairaanhoitajat ja rakennusalan ammattilaiset läntiseen Keski-Eurooppaan. Myös Norja on vetänyt suomalaisia sairaanhoitajia ja terveysalan ammattilaisia viime aikoina lisääntyvästi. Mikäli Euroopan taloudellisessa tilanteessa ei tapahdu oleellisia muutoksia suuntaan tai toiseen työvoiman liikkuvuus tuskin suuremmin lisääntyy. Hyvinkoulutettu kielitaitoinen työvoima löytää töitä todennäköisimmin jatkossakin.

Nykyisessä EU:ssa saatuja kokemuksia voidaan pitkälti pitää suuntaa antavina arvioitaessa EU:n mahdollisen itäisen laajentumisen vaikutuksia muuttoliikkeissä Suomen kannalta. Edellyttäen ettei lähialueilla tapahdu suuria taloudellisia ja poliittisia muutoksia, yleisarvio voisi olla se, että suomalaisen työvoiman siirtyminen näihin uusiin EU-maihin, samoin kuin sieltä tänne tulevan työvoiman tulo, olisi melko vähäistä.

Poikkeuksen muodostaa Viron mahdollinen tuleminen EU:n jäseneksi. Virosta on odotettavissa jonkin verran muuttopainetta. Erityisen ongelman tässä yhteydessä muodostaa Viron suuri venäläinen vähemmistö ja tämän ryhmän ihmisten haakeutuminen Suomen työmarkkinoille.

Suhteellisen lähellä olevan Puolan kanssa työvoiman liikkuvuus puolin ja toisin mahdollisesti lisääntyisi maan EU-jäsenyyden myötä. Puolalla ja Suomella on 1500-luvulle saakka ulottuvat historialliset yhteydet, ja maiden välinen taloudellinen kanssakäyminen on vilkasta. Suomi on jo pitkään kiinnostanut puolalaisia, erityisesti ravintolamuusikkoja. Puolan mahdollisen EU-jäsenyyden myötä työvoiman liikkuvuuden voisi ennakoida lisääntyvän jonkin verran myös Suomen osalta.

2 Tutkimuksen näkökulma

Suomalaisten muutttoa EU-maihin - tai yleensä Eurooppaan - on viime vuosina tutkittu hyvin vähän. Merkittävin käynnissä oleva tutkimus on Siirtolaisuusinstituutin erikoistutkija Jouni Korkiasaaren tutkimus "Suomalaiset Euroopassa", joka

tulee ilmestymään yhtenä osana Suomen Siirtolaisuuden Historia -sarjassa (kaikkiaan 6 osaa).

Tehdyistä tai käynnissä olevista tutkimuksista koskien Suomeen muutttoa ja ulkomaalaisia täällä, mainittakoon Inga Jasinskaja-Lahden ja Karmela Liebkindin tutkimus maahanmuuttajien sopeutumisesta pääkaupunkiseudulla v. 1997.

Virolaiset tutkijat Eve Kyntäjä ja Hill Kulu ovat tehneet Siirtolaisuusinstituutin toimesta selvitystä ”Muuttonäkymät Venäjältä ja Baltian maista Suomeen”. Lisäksi Eve Kyntäjän tekeillä olevan väitöskirjan aiheena on 1990-luvulla Suomeen muuttaneiden venäläisten, inkerinsuomalaisten ja virolaisten (usein paluumuuttajia) muuttotapahtuma ja etninen identiteetti.

Valmistuneista väitöskirjoista mainittakoon Östen Wahlbeckin tutkimus kurdeista Englannissa ja Suomessa (1997).

Kathleen Valtosen artikkeli-väitöskirjassa (1997) tarkastellaan viiden pakolais- ja maahanmuuttajayhteisön, muun muassa vietnamilaisten, integraatiota Suomessa, Kanadassa ja Trinidadissa.

Outi Laari tekee väitöskirjaa HY:n sosiologian laitoksella Suomen maahanmuuttopolitiikasta nationalismiin ja rasismin näkökulmasta.

Annika Forsanderin väitöskirjan aiheena Åbo Akademiassa on maahanmuuttajat työmarkkinoilla.

Siirtolaisuusinstituutin tutkija Timo Jaakkola tekee selvitystä maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen syrjinnästä työmarkkinoilla.

Joensuun yliopistossa on käynnissä rasismiin liittyvä tutkimus, missä selvitetään viiden ammattiryhmän (poliisi, tullit, sosiaali- ja työvoimaviranomaiset sekä opettajat) suhtautumista etnisiin vähemmistöihin.

Tutkimustarve kohdistuu erityisesti maahanmuuttajien sopeutumiseen ja syrjäytymiseen liittyviin kysymyksiin, samoin kuin maahanmuuttajien ja kantaväestön välisiin suhteisiin. Erityisenä tutkimustarpeena haluaisin mainita maahanmuuttajanuoret, varsinkin teini-ikäiset, joita uhkaa suuri vaara jäädä kaikkien tukiverkostojen ulkopuolelle. Myös maahanmuuttajanaiset samoin kuin vanhukset, erityisesti inkerinsuomalaiset, vaatisivat tarkempaa tutkimista. Kun Suomeen suunnitellaan maahanmuuttajille niin sanottua ”henkilökohtaista kotoutusohjelmaa”, tulisi tutkia samalla, miten yritys onnistuu ja mitä se maksaa meille suomalaisille.

Tutkimuksen painopiste on siis maahanmuuttajien integroitumisessa Suomeen. Keskeiset tutkimustarpeet liittyvät maahanmuuttajien korkeaan työttömyyteen

(edelleen yli 40 prosenttia) sekä suomalaisen (suomenruotsalaisen) ja maahanmuuttajien kulttuurien kohtaamiseen.

Suomesta muuton osalta keskeinen kohde myös tutkimuksen osalta tulevat olemaan EU-maat. Tärkeätä olisi selvittää muuton kokonaisvirrat ja suunnat. Tähän tutkimuskenttään tulisi liittää myös mahdollinen EU:n laajeneminen itäiseen Keski-Eurooppaan. Tähän liittyy oletettu nuoren ja hyvinkoulutetun työvoiman lisääntyvä liikkuvuus eli ns. aivovienti ja myös mahdollinen aivotuonti.

Myös maakohtaisia selvityksiä työvoiman liikkuvuudesta ja muusta muuttoliikkeestä tullaan tarvitsemaan. Tärkein tutkimuskohde silloin olisi Viro, mutta myös Puola. Suomessa on perinteisesti ollut suhteellisen suuri puolalaisvähemmistö. Viron osalta erityistä huomiota tulisi kiinnittää mahdolliseen Viron venäläisväestön muuttohalukkuuteen Suomeen, samoin kuin niin sanottuihin rajatyön mahdollisuuksiin Suomen ja Viron - samoin kuin Venäjänkin - välillä.

Tässä yhteydessä on myös syytä korostaa teoreettisen tutkimuksen näkökulmaa samoin kuin kansainvälistä tutkimusyhteistyötä. Tulevaisuuden ennustaminen on vaikeata, mutta aina on hyödyllistä esittää mahdollisia skenaarioita ja visioita. Myös Suomen siirtolaisuus- ja maahanmuuttopolitiikan kehittäminen edellyttäisi tieteellisesti päteviä tutkimuksia ja selvityksiä vaihtoehtoisista kehitysmalleista.

Työvoimaa nopeammin liikkuu pääoma, näin varsinkin Suomen ja Viron välillä, mutta oletettavasti myös Suomen ja mahdollisten muiden uusien EU-maiden välillä. Elintasoerojen tasoittuminen olisikin yksi tehokkaimpia tapoja hillitä muuttoliikkeitä.

Loppuarviona toteaisin, että nykyajan ihminen muistuttaa suuresti kivikaudella luolassaan eläneitä esi-isiään ja -äitejään. Ellei alueelta loppunut ravinto tai vihollinen uhannut, luolamies halusi elää tutussa ympäristössä kotiseudullaan. Mutta aina oli yksilöitä, joita houkutteli vieraiden seutujen ja uusien ihmisten näkeminen. Kaikkina aikoina tulee olemaan siirtolaisia ja aluksi muukalaisiksi koettuja maahanmuuttajia.

Kirjallisuutta

Suomi ja Euroopan tulevaisuus. Suomalaisten EU-kannanotot. Syksy 1997. EVA. Helsinki 1997.

EU-raporttisarja 3/1995. Ihmisvirrat. International Business Statistics. Tilastokeskus. Helsinki 1995.

- Jasinskaja-Lahti, Inga ja Liebkind, Karmela (1997): Maahanmuuttajien sopeutuminen pääkaupunkiseudulla. Sosiaalipsykologinen näkökulma. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1997:9. Helsinki.
- Kyntäjä Eve - Kulu Hill (1998): Muuttonäkymät Venäjältä ja Baltian maista Suomeen. Siirtolaisuustutkimuksia A 20. Turku.
- Trends in International Migration. Annual Report. 1998 Edition. OECD. Sopemi. Paris 1998.
- Työvoima 2010. Integroituva Eurooppa ja Suomen työllisyysnäkymät. Työministeriö. Työpoliittinen tutkimus 130. Helsinki 1996.
- Wahlbäck, Östen: Kurdish Refugee Communities. The Diaspora in Finland and England. 1997. University of Warwick. Department of Sociology. Academic Dissertation pp. 260.
- Valtonen, Kathleen (1997): The Societal Participation of Refugees and Immigrants. Case Studies in Finland, Canada and Trinidad. Siirtolaisuusinstituutti. Migration Studies C 12. Turku.
- Wrench, John (1997): Trade Unions, Migrants and Ethnic Minorities in the European Union. National Differences and Common Dilemmas. Danish Centre for Migration and Ethnic Studies, Papers, Migration No. 20. Esbjerg.

Keskustelua

Keskustelussa muistutettiin, että kun Suomesta muutettiin Ruotsiin 1960-luvulla ja 1970-luvun alussa ja yleensä Länsi-Eurooppaan, Ranskaan tuli algerialaisia ja Saksaan turkkilaisia sekä italialaisia. Silloinhan teollisuus rekrytoi työvoimaa, koska sitä ei ollut omassa maassa. Teollisuuden työvoimapulaa ei enää ole. Tuottavuus on kasvanut niin paljon. Samaten muuttopaineiden osalta rakenne-muutos on jo vähentänyt muuttotarvetta ja -halua, koska muun muassa maatalouden osuus on pienentynyt. On siis kyseenalaista, voiko vanhojen tapahtumien toistumista pitää todennäköisenä tai mahdollisena, kun olosuhteet ovat muuttuneet.

Itä-Euroopan ja Länsi-Euroopan välillä on suuret tuloerot, mutta kuinka suuret. Asiaan vaikuttaa oleellisesti se, käytetäänkö valuuttakurssien mukaisia lukuja vai ostovoimapariteetin mukaisia - jälkimmäisten mukaan tulotasero on paljon pienempi. Kumpaa mahdolliset siirtolaiset ajattelevat, toisin sanoen, paljonko he panevat painoa kohdemaan hintatasolle? Valinta on funktio siitä, kuinka kauan aikoo olla töissä toisessa maassa ja kuinka suureksi ajattelee oman säästämisasteensa. Valuuttakurssien mukaiset luvut ovat sitä tärkeämpiä, mitä lyhyemmän ajan suunnittelee olevansa ja mitä korkeammaksi arvioi oman säästämisasteensa. Samoin mitä suuremman osan ansioista ajattelee palauttaa kotimaahan, sitä tärkeämpiä ovat valuuttakurssien mukaiset palkat.

Jussi Huopaniemi
Valtiovarainministeriö

EU laajenee - mihin tutkimusta tarvitaan avuksi - käytännön EU-työtä tekevän näkökulma

Voi olla, että moniin esille tuotuihin kysymyksiin on olemassa tutkimusta, tai sitten niitä ei ole mielekästä tutkiakaan. Samoin monet näkökohdat, jotka olen aikoinut tuoda esille, on jo mainittu tänään.

EU:n laajenemiseen liittyy monenlaisia kysymyksiä, joista ei ole riittävästi tutkimustietoa

- monet jäsenmaat perustavat kantansa politiikan, uskomusten ja epävarman tiedon pohjalle,
- luotettavaa tutkimusta tarvittaisiin, jotta keskustelu laajentumisen vaikutuksista saisi jäntevyyttä
- toisaalta monia asioita on vaikea tutkia, kun on kyse pitkälti tulevaisuudesta ja tapahtumista, joita ei täysin ole vielä voitu hahmottaa.
- joudutaanko turvautumaan skenaarioihin?

Valtiovarainministeriössä keskustelussa eniten esillä ollut kysymys:

Laajenemisen vaikutus euroalueen vakauteen:

- hakijamaiden julkisen talouden tai ulkoisen tasapainon järkkymisen vaikutukset?
- joudutaanko kriisin sattuessa myöntämään makroapua – mikä olisi tämän vaikutus euroalueen vakauteen?

Hakijamaiden maksutaseongelmat – mistä johtuu syvät vaihtotaseen alijäämät?

- onko tämä siirtymävaiheeseen liittyvä ilmiö, joka korjaantuu aikanaan?

- riittävätkö vakiovastaukset teollisuuden uudistumisesta sekä inflaatioeroista johtuva valuutan reaalin revalvoituminen?
- ei tiedetä, kuinka paljon tuonti kohdistuu teollisuuden uudistumiseen tai kulu-
tukseen

Yksi ajattelutapa: kun suoria sijoituksia tehdään KIE-maihin, maat ajautuvat vaihtotaseen alijäämiin.

Laajentuminen ja työvoiman liikkuvuus – onko joidenkin jäsenmaiden huolenaiheelle perusteita?

- tarvitaan perusteellinen analyysi siitä, mikä on rajojen avautumisen todennäköinen vaikutus työvoiman liikkeisiin
- eri jäsenmaiden hyvin erilaiset näkemykset – onko niille perusteita? (Kuten aiemmin kuultiin, koko EU:n tasolla väestöpaine muualta kuin KIE-maista)

Kööpenhaminan kriteerien täytyminen – voiko näitä tarkastella analyttisesti?

- kriteerit ensi kertaa kirjoitettu auki tänä syksynä komission yhteenvetopaperissa
- koska voidaan sanoa, että talous täyttää markkinatalouden tunnusmerkit
 - Onko komission kriteerit oikein määritelty? (mm. laaja konsensus talouspolitiikan periaatteista)
- edellytykset menestyä kilpailullisilla sisämarkkinoilla
 - avainkriteeri – voi olla suuri ongelma keskipitkällä aikavälillä
 - entä jos hakijamaat eivät menesty sisämarkkinoilla – mitä tapahtuu euroalueen vakaudelle? Käykö muillekin tuotteille kuin maataloustuotteille siten, että tuontitavarat valtaavat kotimarkkinat.
- sitoutuminen talous- ja rahaliiton tavoitteisiin
 - miten siirtymä eurosidonnaisuuteen ja aikanaan ERM2:een hoidetaan hallitusti?

Loppukeskustelu

Keskustelussa todettiin muun muassa EU:n budjetti eräänä mahdollisena tutkimushankkeena, alana, josta on akuutti lisätiedon tarve. Budjetti on kuitenkin se instrumentti, jolla yhteisössä asioita hoidetaan.

Mitä uusi WTO:n neuvottelukierros pitää sisällään? Esimerkiksi sen asian, että Euroopan unioni tulee vähentämään maatalouden sitä tukea, joka kuuluu alenusvelvoitteen piiriin. Teknisesti se tarkoittaa, että kun tuki on laskettu esim. interventiohinnan ja maailmanmarkkinahinnan välisenä erona kerrottuna tuotannon määrällä, niin interventiohintoja lasketaan. Silloin tuki pienenee. Tässä tullaan asian valmisteluun, eli Agenda 2000:een. Ideana on, että interventiohintoja lasketaan. Miten tämä korvataan? Maatalouden asioista puhutaan paljon, koska EU:n budjetti on nykyisellään suurelta osin maatalousbudjetti. Laskentatekniikkaa emme välttämättä osaa. On kysymys kompensatiosta. Rahathan voidaan siirtää toiseen menoluokkaan, josta maksetaan korvauksia jatkossa suorana tukena.

Tässä on kompensatiomahdollisuus, mutta jotta voitaisiin keskustella näistä kysymyksistä, niin pitäisi osata tavattoman hyvin unionin budjettitekniikka. Vain ne, jotka ovat siihen virkatyönä perehtyneet, hallitsevat sen. Yksi tutkimuskohde voisikin olla EU:n budjetti, budjettitekniikka ja budjetin rakenne, samoin kysymys budjetista ohjausvälineenä. Tästä aiheesta ehdotettiin organisoitavaksi seminaari.

Kansainvälisen talouden asioista ollaan menossa kovaa vauhtia aluetaloudellisiin asioihin päin. Se on tutkimuksellisesti uutta aluetta siinä mielessä, että meillä ei oikeastaan ole sellaista perinnettä kovin paljon. Aluetalouden tutkiminen on ollut taloustieteessä perifeerinen kysymys. Mutta tässä nykyisessä maailmassa ei ole oikein enää kansainvälistä toimintaa sen jälkeen, kun Euro-alueen maat toimivat yhteisillä markkinoilla ja yhteisellä rahalla ja vakauspaketilla säädellyllä, vaikkakin omalla budjetilla. Emme puhu enää aidosti kansainvälisistä ilmiöistä. Puhutaan alueitten välisistä asioista, ja silloin vaihtotaseongelmakin on samanluonteinen ongelma kuin läänien tai maakuntien välinen vaihtotaseongelma Suomen sisällä on nyt. Sillä on konkreettisia ja reaalitaloudellisia vaikutuksia, joka näkyy muun muassa työttömyytenä.

Tarvitaan tutkimusohjelma, joka on pitkäjänteinen ja ulottuu monelle vuodelle, yli Suomen puheenjohtajakauden. Siirtymäkaudestahan tulee ainakin 10 vuoden pituinen.

Keskustelussa todettiin, että päivän keskustelu on ollut makrotasolla. On puhuttu makro-ongelmista yleensä, institutionaalisista ongelmista ja demokratiasta. Lopussa on päästy lähempänä yrityksiä oleviin ongelmiin. Nyt aletaan tarkastella Euroopan eri maita alueteoreettisesta näkökulmasta enemmän kuin kansainvälisen talouden näkökulmasta. Kuitenkin on tietty ero, kun verrataan Euroopan maita EMU-ympäristössä lääneihin Suomessa. Euroopasta puuttuvat tulonsiirrot, joita Suomessa on läänien välillä ollut runsaasti. Se johtaa väistämättä siihen, että jos ongelmia, mitkä realisoituvat vaihtotaseen vajeena kansainvälisessä taloudessa, aiotaan ratkoa uudessa aluetalouden ominaisuuksia omaavassa järjestelmässä, on mietittävä keinoja, jotka uudessa tilanteessa ovat mahdollisia.

Alueaspektin luonteen muuttuminenkin liittyy tähän laajenemiseen sikäli, että nyt täytyy ottaa entistä enemmän huomioon teollisuuspolitiikkaan ja elinkeinopolitiikkaan liittyviä kysymyksiä. On paneuduttava myös yritysten ongelmiin: mitä uusien jäsenmaiden mukaantulo merkitsee yrityksille. Kilpailuhan on kiristymässä markkinoiden vapautuessa.

Keskustelussa korostettiin myös työmarkkinoiden merkitystä laajenemisen ongelmakentässä. Samoin rakennerahastoihin kohdistuvat muutokset ovat tärkeä asia. Rahastot jakautuvat asiasisällöltään kolmentyyppisiin: pysyvät rahastot (pitkät etäisyydet, huonot sääolosuhteet jne.), konvergenssirahastot (suhteellinen tulo) ja akuutit rahastot (nuorisotyöttömyys, pitkäaikaistyöttömyys ja rakenneasiat). Tämä vyyhti on olennainen arvioitaessa, minkä verran Suomi saa rahastoista ilman laajenemista ja minkä siivun laajeneminen tästä syö.

Työmarkkinanäkökulmasta rakennemuutos on tärkeä asia. Minkälaista teollista kilpailua sisämarkkinaprosessi synnyttää? Se on Suomelle kilpailuasiasia. Kysymys on muun muassa teräksestä ja tekstiilistä ja vastaavasta viennistä, josta voisi päätellä, että laajenemisprosessi kiihdyttää Suomessa rakennemuutosta. Maatalous on toisentyypinen rakennemuutosasia. Kolmas asia on budjetti, koska se asettaa tietyt reunaehdot ja sitten neljäntenä työmarkkinaliikkuvuus.

Koska laajeneminen on kaukaista tulevaisuutta, eräänä raamiasiana on Pohjoinen ulottuvuus. Suomen näkökulma on siinä keskeinen. Silloin tulisi huomioiduksi muutkin asiat kuin pelkästään Baltian maat. Suomeahan kiinnostaa muun muassa Itä-Karjala. Meidän pitäisi asemoida Suomi muuttuvassa Euroopassa.

Keskustelussa kannatettiin ajatusta, että kerran vuodessa laajenemisesta voitaisiin järjestää seminaari. Siinä on syytä olla mukana kansainvälisen tason asiantuntijoita. Ensi syksy on varsin tärkeä siitä syystä, että silloin meidän edessämme avautuu alkava uusi vuosituhat, ja kehityslinjoja voidaan tarkastella vähän pidemmällä tähtäyksellä.

Reino Hjerppe
VATT

Puheenjohtajan loppuyhteenveto

Euroopan unionin laajenemista tutkittaessa keskeinen kysymys on se, mitä laajeneminen merkitsee Suomelle, miten vaikutukset kohdistuvat Suomeen.

On ilman muuta selvää, että laajenemisen välittömät budjettivaikutukset vetävät paljon huomiota osakseen. Ekonomisteina kuitenkin tiedämme, ettei kysymys ole vain tästä. Eräs tapa analysoida laajemmin kansantaloudellisia vaikutuksia on lähteä kysymään, mitä tapahtuu ulkomaankaupalle, pääomaliikkeille ja työvoiman liikkuvuudelle. Nämä kolme kokonaisuutta ovat keskenään riippuvuussuhteessa. Miten tuotannon lokalisaatio loppujen lopuksi muotoutuu ja miten EU:n laajeneminen vaikuttaa Suomen kannalta tuotannon lokalisaatioon. Tässä puolestaan ovat taustalla mahdolliset muutokset suhteellisissa eduissa tai kilpailueduissa. Tutkimuksen kannalta on hyvin keskeistä, miten näitä kysymyksiä pitäisi ja voidaan analysoida. Ja tiedämme myös, että laajenemisella voi olla edellä mainittujen allokaatiovaikutusten ohella vaikutus myös pitkän ajan taloudelliseen kasvuun.

Edellä on tullut esille hyviä näkökohtia sekä pääomaliikkeistä että työvoiman liikkuvuudesta. Edelleen jää kuitenkin avoimeksi kysymys siitä, miksi erityisesti pääoman liikkuvuus kasvaa ja miksi kaupan laajeneminen ei korvaa pääoman siirtoja? Nehän ovat tavallaan vaihtoehtoja. Joko käydään kauppaa tai sitten tuotantotekijät liikkuvat. Vai onko niin, että kauppa ja pääomaliikkeet ovat jollakin tavalla täydentämässä toisiaan mahdollisesti uudella tavalla? Lokalisaatioteoria tulee olemaan hyvin paljon keskeisempi kuin tähän saakka.

Suomen sisäinen alueellinen kehitys kytkeytyy myöskin melko välittömästi EU-alueen kehitykseen. Meidän ei enää pitäisikään totuttuun tapaan erotella toisistaan Suomen sisäistä aluekehitystä ja toisaalta sitten EU-kehitystä. Kysymys on siitä millaisen 'hidasteen' kansalliset rajat tulevaisuudessa muodostavat tuotannontekijöiden liikkeille. Mitään kovin varmaa tietoa tästä ei ole olemassa. Toisten näkemysten mukaan liikkuvuuden tiellä on vielä runsaasti esteitä, toisten näkemysten mukaan taas jo elämme maailmassa, jossa liikkuvuuden esteet ovat olennaisella tavalla madaltuneet entiseen verrattuna. Laajenemisen edut - ja mahdolliset haitat - täytyy tuoda esiin myös jonkinlaisella aikaperspektiivillä. Eri osapuolet näkevät varmasti uhkat ja mahdollisuudet tällä hetkellä hyvinkin erilaisina.

On myös sanottu, että kun neuvottelut on jo avattu, silloin kaikissa osapuolten lausumissa heijastuu jo voimassa oleva neuvotteluasetelma.

Nämä ovat tietenkin vaikeita kysymyksiä selvitettäväksi. Vielä vaikeampi kysymys on kuitenkin se, että ensin nousee esille KIE-maiden sopeutuminen sisämarkkinoihin ja vasta sitten seuraa EMUun ja euroon sopeutuminen. Näin laajeneminen voi hyvinkin tapahtua uusien jäsenkandidaattien osalta vaiheittain. Toinen kysymys on se, milloin jäsenkandidaattien määrä laajenee nykyisestään? Tätä vaihteellisuutta ja sen seurauksia pitäisi myös jollakin lailla pystyä analysoidaan. Mikä tulevaisuuden Eurooppa-konsepti oikein on? Mitä tarkoitamme, kun sanomme 'Eurooppa', miten laaja Eurooppa meillä on esimerkiksi vuonna 2010?

Jatkotyö

Yhtenä tarkoituksena tälle julkaisulle on tarjota pohdittuja näkemyksiä EU:n laajenemisesta ennen kuin Suomen puheenjohtajakausi alkaa. Mutta tästä julkaisusta saadaan myös lähtökohta, jossa on hyviä aineksia jatkotyölle ja ajattelulle.

Laajenemisprosessihan voi jatkua hyvinkin vaikka vuoteen 2010. Eräs mahdollinen ajatus olisi siis se, että aika ajoin alueen tutkimusta koottaisiin yhteen ja pidettäisiin yhteisiä seminaareja. Näin voitaisiin luoda prosessi, jossa vuoden aikana tehtyä tutkimusta summeerattaisiin ja arvioitaisiin.

Liite 1 Seminaariin osallistujat

Ahde Pasi	Kemianteollisuus ry
Alho Kari	ETLA
Boldt Peter	SAK
Borsos-Torstila Julianna	Merita
Heikkilä Tuomo	VATT
Hentilä Turo	Valtiovarainministeriö
Hirvensalo Inkeri	Helsingin Kauppakorkeakoulu
Hjerppe Reino	VATT
Huopaniemi Jussi	Valtiovarainministeriö
Impiö Pekka	Keskuskauppakamari
Junka Teuvo	VATT
Kallio Panu	PTT
Kiander Jaakko	VATT
Koivukangas Olavi	Siirtolaisuusinstituutti
Kotilainen Markku	ETLA
Lainela Seija	Suomen Pankki
Laurila Ilkka P.	MTTL
Mäkelä Pekka	VATT
Mäkimattila Mikko	PTT
Nieminen Jouko	MTK
Okko Paavo	Turun Kauppakorkeakoulu
Parviainen Seija	VATT
Pinomaa Simo	TT
Räihä Henrik	Kauppa- ja teollisuusministeriö
Tiainen Pekka	Työministeriö
Torvi Kai	EVA
Tuominen Antero	Maa- ja metsätalousministeriö
Valppu Pirkko	VATT
Varis Kari	Valtiovarainministeriö
Venetoklis Takis	VATT