

Syvenevä integraatio ja aluetaloudellinen kehitys*

HEIKKI A. LOIKKANEN, SEPPO LAAKSO ja
RISTO SULLSTRÖM** ***

1 Johdanto

Tässä raportissa tarkastellaan yleisesti syvenevän integraation ja erityisesti EU:n sisämarkkinaohjelman ja sen lisäksi kaavaillun talous- ja rahaliiton (EMU) yhteyksiä aluetaloudelliseen kehitykseen ja paikallisen julkisen talouden kysymyksiin. Tällaista näkökulmaa voidaan perustella mm. sillä, että integroituvassa maailmassa tavanomaiset erottelut kansainvälisen talouden ja aluetalouden (tai aluetaloustieteen) välillä ovat aiempaa vähemmän relevantteja. Euroopassa EU:n piirissä tapahtuva integraatio

häivyttää kansallisvaltioiden rajojen merkitystä. Tämän rinnalla tapahtuu toisaalta kansallisvaltioiden rajojen uudelleen pystyttämistä mm. Neuvostoliiton ja Jugoslavian hajoamisen jäljiltä. Useiden traditionaalisten makrotaloudellisten kysymysten ymmärtäminen nykymaailmassa edellyttää sitä, että talouksien sisäistä rakennetta analysoidaan aiempaa tarkemmin kiinnittäen huomiota aluekehitykseen, kaupungistumiseen, tulonjakoon ja sektorirakenteisiin.

Syvenevä integraatio ja EMU (sekä sen vaihtoehdot) voivat vaikuttaa kansantalouden kasvuun ja vakauteen koko integraatioalueen

* Tämä on lyhennetty versio samannimisestä raportista, joka laadittiin valtioneuvoston kanslian asettaman, EMU:n taloudellisia vaikutuksia kartoittavan asiantuntijaryhmän toimeksiannosta ja julkaistiin valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa.

** Heikki A. Loikkanen on Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tutkimusprofessori ja yllä mainitun EMU-asiantuntijaryhmän jäsen, VTL, MSc Seppo Laakso on Kaupunkitutkimus Seppo Laakso tmi:stä, VTL Risto Sullström on Helsingin yliopiston tutkija.

*** Alkuperäinen raportti syntyi Heikki A. Loikkasen käsikirjoituksen pohjalta ja hän on päävastuussa myös tämän artikkelin sisällöstä. Työn loppuvaiheessa Seppo Laakso on osallistunut hankkeeseen sekä tietojen hankkijana että kirjoittajana. Risto Sullström on tehnyt osana tätä hanketta kappaleessa 2.3 esitettävät kotitaloustiedustelujen aikasarja-aineistoon perustuvat laskelmat.

tasolla. Ripeä ja tasapainoinen taloudellinen kehitys helpottaisivat korkean työttömyyden ja velkaantumisongelmien kanssa painiskelevien maiden talouden hoitoa ja parantaisivat samalla työllisyyttä ja kansalaisten elinoloja. EU:n sisämarkkinaohjelmalla ja EMU:lla on arvioitu saavutettavan positiivisia tehokkuushyötyjä. Toisaalta syvenevän integraation vaikutukset eivät välttämättä ole samanlaiset koko integraatioalueella. Eri maiden ja alueiden kasvuvauhdit saattavat poiketa toisistaan, jotkut alueet saattavat taantuakin. Myös talouden häiriöiden luonne ja niihin mukautuminen voivat muuttua korostaen alue- ja sektoritason sopeutumismekanismeja.

Suomen kansantalous on yksi alue integroituvassa Euroopassa ja monet kysymyksenasetelut perustuvat siihen, että kukin kansallisvaltio asukkaineen katsotaan muista maista poikkeavaksi kokonaisuudekseen. Taloudellisen kehityksen sekä syvenevän integraation ja siihen liittyen EMU:n vaikutukset voivat olla erilaisia Suomessa kuin muualla. Toisaalta Suomi ei ole homogeeninen. Väestö ja sen harjoittama taloudellinen toiminta ovat erilaisia eri puolilla maata. Jos syvenevä integraatio voi kohdella Suomea muista maista poiketen, se voi myös kohdella maan osa-alueita eri tavoin. Sekin on mahdollista, että keskimäärin eri maiden suhteen integraation ja EMU:n vaikutukset ovat neutraaleja, mutta maiden sisällä eri alueet tulevat hyvin eri lailla kohdelluiksi.

Yksi mielenkiintoinen kysymys koskeekin sitä, lisääkö syvenevä integraatio eri maiden ja alueiden konvergenssia eli supistuvatko niiden erot tulotasossa henkeä kohti vai kasvavatko ne (divergenssi). Suomen nykytilanteessa maa- ja aluetason konvergoitumiskehitys "alhaalta-päin" kohti Keski-Euroopan EU-maiden tulotasoaa merkitsisi myönteistä kehitystä. Toinen kysymys koskee sitä, lisääntykö taloudellisen

toiminnan alueellinen kasautuminen ja toimialoittainen erikoistuminen talous- ja rahaliiton oloissa. Kolmas kysymys liittyy talouden häiriöihin - yhteisen rahan ja rahapolitiikan oloissa epäsymmetriset shokit aiheuttavat maa-, alue- ja sektorikohtaisia sopeutumisongelmia, joita ei voida helpottaa koko integraatioalueen keskimääräiseen tilanteeseen perustuvalla rahapolitiikalla. Jos taloudellisen toiminnan alueelliseen kasautumiseen liittyy erikoistumista, häiriöalttius voi kasvaa. Tällaisessa tilanteessa kansalliseksi jäävän finanssipolitiikan haaste kasvaa, mutta sen liikkumatilaa rajoittaa lähes kaikissa EU-maissa julkisen sektorin velkatalanne, jossa ei voi odottaa tapahtuvan kovin nopeita muutoksia. Missä määrin velkaantumisen rinnalla julkisen talouden alijäämäkriteerit niin lähentymisvaiheessa kuin EMU-oloissa, mutta myös muissa vaihtoehdoissa (kuten ERM2 asetelma ja kellunta) mahdollisesti rajoittavat finanssipolitiikan toimintamahdollisuuksia, sitä pyritään arvioimaan EMU-ryhmän loppuraportin yhteydessä.

Tässä kiinnitetään huomiota yleisemmin siihen, että useimmilla julkisen sektorin toimenpiteillä on myös aluetaloudellisia vaikutuksia. Kansallisella valuuttakurssipolitiikallakin voi olla maan sisällä alueiden välisiä vaikutuksia vientisektorien ja kotimarkkinasektorien sijainnin painopisteistä riippuen. Talous- ja rahaliitossa raha- ja valuuttakurssipolitiikka on yhteistä osanottajamaiden kesken ja sen aluevaikutukset ja ajoittuminen kussakin maassa voivat poiketa kansallisesti harjoitetusta politiikasta.

Valuuttakurssipolitiikan aluevaikutuksiin ei yleensä kiinnitetä huomiota, koska aluekehitykseen pyritään tietoisemmin vaikuttamaan finanssipolitiikan avulla. Osa finanssipolitiikasta toimenpiteistä tähtää pidemmän aikavälin rakenteellisten vaikutusten aikaansaamiseen

(mm. julkiset infrastruktuuri-investoinnit kasvun edistäjinä). Osalla toimenpiteistä, kuten valtionapujärjestelmillä halutaan vaikuttaa palvelujen alueelliseen tarjontaan ja tasata niiden kustannusrasituksen eroja alueellisesti. Tämän lisäksi vero- ja maksupolitiikalla sekä julkisilla menoilla on muita alueellisesti epäneutraaleja vaikutuksia, vaikkei niillä suoranaisesti pyritä vaikuttamaan aluekehitykseen.

Finanssipolitiikka ja hyvinvointivaltion luonne nivoutuvat kiinteästi yhteen. Aluetaloudellisen näkökulman finanssipolitiikkaan saa esille tarkastelemalla hyvinvointivaltiota julkisen sektorin eri aluetasojen, niiden tehtävien, rahoitusmuotojen ja keskinäisten suhteiden verkostona. Integraatioprosessiin liittyen keskeisiä tasoja ovat EU, kansallisvaltiot, mahdolliset osavaltiot ja muut laajemmat aluekokonaisuudet sekä kunnat. Miten syvenevä integraatio vaikuttaa aluekehitykseen, paitsi markkinoiden välityksellä, myös vaikuttamalla eri hierarkiatason toimintaan talouden kohdatessa erilaisia muutoksia? Voivatko julkisen sektorin rakenteet säilyä ennallaan, vai johtaako syvenevä integraatio hyvinvointivaltioiden meno- ja tulorakenteiden muutoksiin (konvergenssiin?) ei ainoastaan kansallisvaltioiden, vaan mahdollisesti myös julkisen sektorin alue- ja paikallistasoilla. Toisaalta, siirtyykö (tai kannattaako siirtää) kansallisvaltioiden finanssipoliittista toimivaltaa osin EU:n suuntaan (ääripäänään federalistinen EU suurine budjetteineen), desentralisoidaanko sitä alue- ja paikallistason suuntaan, vai korostaako syvenevä integraatio kansallisvaltion asemaa maan sisällä alue- ja paikallistason kustannuksella?

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on käsitellä integraation ja aluekehityksen yhteyksiä. Aluekehitystä koskevia tutkimustuloksia yhteenvedettäessä aluekäsite vaihtelee. Osin tulokset koskevat saman maan sisäistä aluekehi-

tystä (Yhdysvaltojen osavaltiot), osin maiden välistä kehitystä (eri maita maailmanlaajuisesti tai Euroopassa). Joissakin tutkimuksissa on muodostettu kansainvälisiä aluetason aineistoja (Euroopan toiminnalliset alueet). Kirjoituksen pääjuonena on kuitenkin arvioida integraatiota ja sen syvenemistä koskevaa kansainvälistä ja kotimaista aluetaloudellista tutkimustietoa Suomen aluekehityksen kannalta. Luonteeltaan kirjoitus on enemmän kysymyksiä asetteleva ja erilaisia perusteluja vaihtoehtoisille kehityskuluille tarjoava katsaus kuin selonteko siitä, miten syvenevä integraatio ja EMU-vaihtoehdot erityisesti vaikuttavat Suomen aluetaloudelliseen kehitykseen sekä julkisen talouden eri tasoihin ja lohkoihin. Raportin toivotaan osaltaan tarjoavan aineksia EMUsta käytävään keskusteluun.

2 Aluetaloudellisesta kehityksestä Suomessa

Suomi on tämän vuosikymmenen kokemuksia lukuunottamatta esimerkki maasta, joka on keskimääräistä nopeamman kasvuvauhtinsa varassa kuronut umpeen kuilua muiden maiden henkeä kohti laskettuun tuotannon tasoon nähden (Hjerpe ja Vartia 1997). Suomen talouden kasvu ja muiden kiinni kurominen ei olisi ollut mahdollista osallistumatta kasvavassa määrin kansainväliseen vaihdantaan. Vapaakauppa on selvästi ollut Suomen etujen mukaista. Suomen ulkomaankauppapoliittisena linjana onkin ollut kaupan vapauttamiseen osallistuminen eri suunnilla. Tämä linja johti EFTA:an, yhteisö-pohjoismaisiin työmarkkinoihin, EEC-vapaakauppasopimukseen sekä idänkaupan suunnalla tehtyihin kaupan järjestelyihin, ETA-sopimukseen vuonna 1994 ja viimeksi EU-jäsenyyteen vuoden 1995 alusta.

Mikäli EU:n sisämarkkinakehitys ja EMU

parantavat osallistujamaiden kasvukehitystä, tämä ja Suomen "alhaalta päin konvergoituminen" helpottaisivat sekä työllisyysongelmien että julkisen talouden ongelmien hoitamista ja kansalaisten elinolojen parantamista. Toisaalta konvergenssi tarkoittaisi sitä, että maa ei putoutaisi helposti muiden maiden keskimääräisen kehityksen kerkasta. Tämä olisi etu mikäli integraatioalueen yleiskehitys olisi suotuisaa. Koko integraatioalueen heikon talouskehityksen tapauksessa konvergenssihypoteesin toteutuminen olisi epäsuotuisaa, koska sen mukaan myös "huono seura tekee kaltaisekseen".

2.1. Suomen sijainti aluetaloudellisesta näkökulmasta

Suomi on väestöltään pieni, mutta pinta-alaltaan länsi-eurooppalaisittain melko suuri ulkomaankaupasta riippuva maa, joka on sijainniltaan ja aluerakenteeltaan verraten erikoinen. Itärajan suunnassa on sosialistisen Neuvostoliiton jäljiltä Venäjä, jonka suuntaan elintasokutilu vastaa Yhdysvaltain ja Meksikon rajaa. Kyseessä on samalla EU:n ulkoraja, jonka suunnalla EMU-ratkaisusta riippuen valuuttapari tulevaisuudessa on joko markka/rupla tai euro/rupla. Suomenlahden eteläpuolella ovat Venäjää muutaman askeleen edellä olevat Baltian maat omine valuuttoineen. Näiden kaikkien suuntaan työvoiman liikkuvuus on mm. viisumein (poistui Viron ja Suomen väliltä toukuun alusta 1997) sekä työ- ja oleskeluluvuin rajoitettua. Finanssipääoman liikkeissä näihin suuntiin on rajoituksia. Suoria investointeja Suomesta näihin maihin on tehty, mutta edelleen verotus, muu lainsäädäntö ja yleiset toimintaedellytykset poikkeavat olennaisella tavalla suomalaisista, vaikkakin kehitys-suunta on jonkin asteista harmonisoitumista kohti.

Pohjoisimmassa Lapissa Norjan suuntaan

rajan toisella puolella käypä valuutta säilyy Norjan kruununa, kun taas Tornionjokilaaksossa Ruotsin EMU-ratkaisusta riippuen valuuttapari on joko markka/kruunu, euro/kruunu, markka/euro tai sitten molemmat maat ovat EMU:ssa ja euron piirissä. Näiden naapureiden suuntaan työvoiman liikkuvuus on 1950-luvulta asti ollut vapaata ja nykyään Ruotsi EU:n jäsenenä kuuluu Suomen tavoin sisämarkkinoiden piiriin. Norjalla puolestaan on ETA-sopimuksensa. Näiden sopimusten puitteissa tavaroiden, palvelusten työvoiman ja pääoman liikkeet ovat Norjaa myöten vapaita kyseisiin suuntiin.

Suomen maantieteellisellä asemalla on selviä eroja erityisesti sellaisiin Keski-Euroopan maihin nähden, joita reunustavat muut EU-maat. Työmarkkinoiden sopeutumista ajatellen Suomesta käsin voi ainoastaan Tornionjokilaaksossa käydä kotoaan töissä toisen EU-maan työmarkkinoilla ja tämäkin koskee hyvin pientä osaa väestöstä. Ruotsin ja Suomen EMU-ratkaisusta riippuen rajan pinnan aluetaloudellinen vaihdanta voi helpottua (valuuttavaihtokustannusten ja valuuttakurssiriskin poistuessa) mikäli ollaan saman rahan piirissä. Toisaalta toisen jäädessä ulkopuolelle, toisen raja-alue voi jonkin verran hyötyä, mutta paikallistalouksien pienestä koosta johtuen kyse ei voi olla mittavista vaikutuksista senkään vuoksi, että elinkeinorakenne rajan toisella puolella ei poikkea huomattavasti Suomen puoleisesta rakenteesta. Keski-Euroopan maiden tapauksessa huomattavasti suuremmilla väestömäärillä on ainakin periaatteellinen mahdollisuus hyödyntää toisen maan rajan takana olevia työ- ja hyödykemarkkinoita.

Toinen työmarkkinoihin liittyvä näkökohta koskee ulkomaille töihin joko määräaikaaisesti tai pysyvästi menoa. Työn haku ulkomailta on Suomessa asuville huomattavasti ongelmalli-

sempaa kuin Keski-Euroopan asukkaille, osin yllä mainituista syistä. Lisäksi kieliongelmat ja kulttuurierot nostavat ulkomaisen työnhaun kynnystä. Tosin nämä ongelmat ovat monille muillekin maille yhteisiä. Silti suomalaiset ovat aiemmin suurinkin joukoin lähteneet ulkomaille töihin ja siirtolaisiksi. Siirtolaisuudessa Suomeen ja Suomesta on esiintynyt vaihteluita, jotka ovat yhteydessä taloudellisiin suhdanteisiin sekä Suomen ja Ruotsin välisiin kehityseroihin. Nettomuutto maasta on sodanjälkeisenä aikana suuntautunut ennen kaikkea Ruotsiin, jonka työ- ja asuntomarkkinat lievittivät avointa työttömyyttä ja asuntopulaa 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa, kun pääkaupunkiseutu ja muut kotimaan suuret kaupungit eivät pystyneet kokonaisuudessaan vastaanottamaan suurten ikäluokkien "suurta muuttoa" maalta kaupunkiin. 1980-luvulla paluumuutto Ruotsista vilkastui, ja 1990-luvulla siirtolaisuusvirrat Suomeen ovat tulleet enimmäkseen Venäjän, Viron ja kehitysmaiden suunnilta.

Maiden välistä muuttoliikettä koskevien tutkimusten mukaan pelkät palkkaerot vetotekijöinä eivät selitä siirtolaisuutta. (Ks. Isserman ym. 1986 sekä Clark ja van Lierop 1986). Sen lisäksi työttömyydellä ja asumisolilla on merkittävä rooli työntekijänä. 1990-luvun lama ei johtanut monen odottamaan maastamuuttoa Suomesta. Tätä selittää ensinnäkin se, että Keski-Euroopassa työttömyys on jo pitkään ollut 10 prosentin tasolla. Ruotsin työmarkkinatilanne, vaikkakin Suomea parempi, ei sekään ole hyvä, vaan maata ovat kohdanneet paljolti samat ongelmat kuin Suomeakin. Tulevaisuudessa Suomen ja Ruotsin työ- ja asuntomarkkinatilanteen ero tulee tuskin muodostumaan yhtä suureksi kuin erityisesti 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa. Toisaalta liikkuvuuden edellytykset yleisesti paranevat jonkin verran, kun sisämarkkinoilla työmarkkinat ja työnhaku

ovat harmonisoituneet monilta osin.

Jos Suomen kansantalous kasvaa vähintään samaa tahtia kuin Ruotsissa ja muualla EU:ssa eivätkä suhdannevaihtelut poikkea merkittävästi muiden maiden kehityksestä, Suomen työllisyyskehitys ei tule kovin keskeisesti riippumaan muuttoliikkeestä ja työvoiman liikkuvuudesta sisämarkkinoiden piirissä. Tällöin Suomea koskettavat sittenkin enemmän muiden naapurimaiden suunnalta tuleva muutto- ja työssäkäyntipaine, jonka realisoituminen riippuu paitsi kansallisesti päätettävistä asioista, myös EU:n siirtolaisuuspolitiikasta, jota toteutetaan Suomen rajalla Venäjän ja Baltian maiden suuntaan. Jos sen sijaan Suomen talouskasvu jää Ruotsin ja muun EU:n jälkeen, tai Suomea kohtaa muista maista poikkeava taloudellinen shokki, muutto Ruotsiin tai muualle EU:n alueelle voi aikaisempien vuosikymmenten tapaan kääntyä kasvuun.

Yllä on kiinnitetty huomiota Suomen maantieteelliseen ja aluetaloudelliseen sijaintiin enimmäkseen työvoiman liikkuvuuden näkökulmasta. Rajan pinnan talousyhteistyön yhteydessä tuli epäsuorasti esille yritystoiminnan edellytysten riippuvuus valuuttarajasta tai sen puuttumisesta. Suomen taloudellisen kehityksen kannalta työvoiman liikkeitä tärkeämpiä tulevat olemaan pääoman liikkeet, ennen kaikkea suomalaisten investointien jakautuminen Suomen ja ulkomaiden välillä sekä ulkomaisten investointien suuntautuminen maahamme.

2.2 Taloudellinen kasvu ja aluekehitys Suomessa

Samoja kysymyksiä, jotka koskevat maiden ja alueiden välisiä eroja Euroopassa, voidaan esittää aluetaloudellisesta kehityksestä Suomessa. Taloudellisen kehityksen osana väestön ja tuotantotoiminnan kasautuminen sekä kaupungis-

tuminen ovat osoittautunut pysyviksi rakennepiirteiksi niin Suomessa kuin muissakin kehittyneissä teollisuusmaissa. Tuotantotoiminnan ja väestön alueellinen keskittyminen Suomessa on kuitenkin lähtenyt liikkeelle useimpia muita Euroopan maita myöhemmin eikä ole edennyt yhtä pitkälle kuin muualla. Väestön ja tuotantotoiminnan painopiste on siirtynyt muualta Suomesta Uudenmaan läänin suuntaan. Kasvu-prosessi on edennyt niin, että voimakkaan kasvun yhteydessä tuotanto pääkaupunkiseudulla on kasvanut muuta maata selvästi nopeammin, kun taas heikon kasvun yhteydessä alueellisissa kasvuvauhteissa ei ole juuri ollut eroa. Hintojen ja palkkojen muutokset ovat sitä vastoin jatkuvasti edenneet pääkaupunkiseudulla ja muualla maassa samaa tahtia. (Susiluoto 1992, 1993, 1996).

Uudenmaan läänin osuus koko maan arvonlisäyksestä kasvoi vuoden 1960 25.0 prosentista 32.8 prosenttiin vuonna 1994. Uudenmaan läänin ohella vain Oulun läänin arvonlisäosuus oli vuonna 1994 vuoden 1960 osuutta suurempi. Uudenmaan läänin väestöosuus kasvoi vuoden 1960 18.7 prosentista 25.7 prosenttiin vuonna 1994. Myös Turun ja Porin sekä Hämeen läänien väestöosuus oli vuonna 1994 vuotta 1960 suurempi, muilla sitä pienempi. Absoluuttista väestömäärän pienenemistä on tapahtunut erityisesti Pohjois-Karjalan, Mikkelin ja Kuopion, mutta myös Kymen ja Lapin lääneissä verrattaessa vuosia 1960 ja 1994.

Suomen sisäisestä alueellisista kasvuerosta on julkaistu muutamia tutkimuksia. Kuntakoh- taista henkeä kohti laskettua verotettavaa tuloa käyttäen Kangasharju (1996a) päätyy siihen, että alueiden (88 aluekokonaisuutta) väliset erot ovat kaventuneet vuosina 1934-93. Mitä alemmalla tasolla kunta on ollut, sitä nopeammin se on kaventanut rikkaimman (tutkimusai- neistossa Helsinki) etumatkaa. Kiinnikuromi-

nen on ollut selvintä 1960-luvun puolivälin jäl- keen. Okko (1995) analysoi läänikohtaisella ai- neistolla henkeä kohti lasketun jalostusarvon kasvueroja vuosina 1970-90, missä ilmeni että erityisesti Uudenmaan ja muiden läänien väli- set kasvuerot olivat tasoittuneet.

Kansainväliseen vertailuasetelmaan Suomen ja muiden EU-maiden sisäiset alue-erot ja nii- den kehitys vuosina 1983-93 asettuvat EU:n komission 1. koheesioraportissa (EU Commis- sion 1996). Sen perusteella alue-erot Suomessa NUTS2-tasolla (Suomessa 6 ja koko EU:ssa 206 aluetta) kasvoivat hieman 1983 jälkeen, mutta kääntyivät laskuun 1990 lamassa. Suo- men alue-erot olivat 1990-luvulla suuremmat kuin Ruotsissa, Hollannissa, Kreikassa ja Es- panjassa, mutta useita muita maita pienemmät. Tulosten mukaan 15 EU-maan väliset erot ovat pienentyneet, mutta alueittaiset erot koko EU alueella ovat säilyneet verraten samoina 1983-1993. Alueiden lukumäärä sekä koko EU:ssa että maakohtaisesti vaikuttaa tietysti ko. eroihin siten, että mitä suurempia ovat aluekokonaisuudet sitä pienempiä ovat erot.

Alueellisen kehityksen rakennepiirteenä on kaupungistuminen, jolla eri tutkimuksissa on todettu olevan selvä yhteys taloudelliseen kas- vuun. Suurkaupunkiympäristössä monet tuo- tantotoiminnan agglomeraatioedut (ulkoisvai- kutukset, verkostoedut, skaalaedut) korostuvat lisäten niiden vetovoimaa negatiivisista ulkois- vaikutuksista huolimatta (Glaeser 1995). Myös Suomessa sekä tuotantotoiminta että väestö ovat kasvavassa määrin sijoittuneet kaupunki- keskuksiin, ja erityisesti pääkaupunkiseudulle. Kaupunkiväestön osuus on tästä huolimatta edelleen EU-maiden alhaisimpia, mm. selvästi alhaisempi kuin Ruotsissa.

Väestökehitys aluetyypeittäin vuosina 1951-95 ilmenee kuvioista 1, missä keskusalu- eet tarkoittavat (nykytilanteessa) yli 100 000

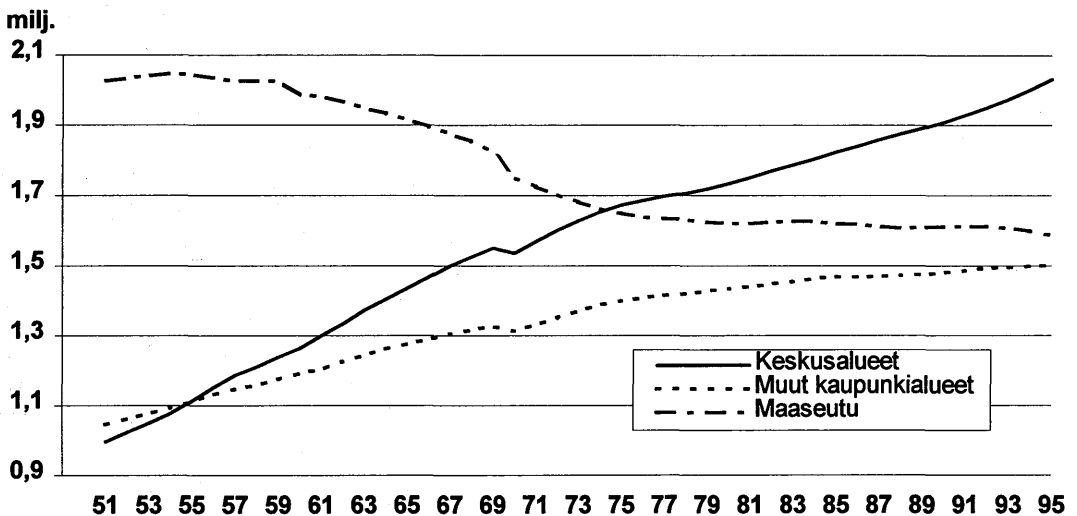
asukkaan yliopistokaupunkiseutuja ja muut kaupunkialueet niistä seuraavaksi pienempiä (35 kpl) kaupunkiseutuja, muiden alueiden kuuluessa maaseutuun. Väestönkasvu on painottunut keskusalueisiin, seurauksena osaltaan sekä maassamuutosta että nettosiirtolaisuudesta.

Keskusalueille on jatkuvasti muuttanut enemmän ihmisiä kuin sieltä pois eli näiden alueiden nettomuutto on ollut positiivista. Muuttovoitto oli vuositasolla 1950-luvun puolivälistä 1970-luvun alkuun noin 20 000 ihmistä vuosittain, mutta se laski 1970-luvun puolivälissä yleensä selvästi alle 10 000 henkilön tasolle. Parina viime vuotena muuttovoitto keskusalueilla on taas kiihtynyt. Nettosiirtolaisuus eli ulkomailta alueelle ja alueelta ulkomaille muuttaneiden lukumäärien erotus oli negatiivisimmillaan 1960-luvun loppupuoliskolla. Silloin kaikilta alueilta, mutta erityisesti maaseudulta muutettiin ulkomaille (pääasiassa Ruot-

siin) työn ja kotimaisia parempien asumisolojen saavuttamiseksi. Kaikki alueet ovat siirtolaisuuden suhteen tulleet 1980-luvulla pikemminkin nettosaajiksi ja keskusalueiden kehitys on eriytynyt muita suuremman nettosiirtolaisuuden kohteeksi absoluuttisilla henkilömäärillä mitaten.

Yritystoiminnan sijaintipäätökset, muuttoliike ja palkanmuodostus eivät ole eliminoineet alueellisia työttömyyseroja, vaikka muuttoliike on ollut vilkasta ja tasoittanut alueiden välisiä eroja (Eriksson 1988). Työttömyysasteiden konvergenssia vuosina 1963-1993 työvoimapiireittäin ja vuosien 1975-93 kuntakohtaisesti analysoineen Tervon ja Pehkosen (1995) tutkimuksen mukaan alueelliset työttömyyserot Suomessa näyttävät säilyvän vuodesta toiseen. Työttömyyseroissa on pitkällä tähtäimellä konvergenssia, mutta prosessi on hyvin hidas.

Kuvio 1 Väestö aluetyypeittäin



2.3 Hyvinvointivaltio henkeä kohti laskettujen alueellisten tuloerojen tasoittajana

Elinkeinorakenteen, tuottavuuden ja työllisyyden alueelliset erot heijastuvat palkkoina, pääomatuloina ja muina markkinatuloina saatavien tuotannontekijätulojen määrään eri alueilla. Hyvinvointivaltio muuttaa näin syntyvää tulomuodostusta kotitalous- ja henkilötasolla verotuksen ja tulonsiirtojen välityksellä. Kotitalouksien käytettävissä olevat tulot poikkeavat näin ollen tuotannontekijätuloista. Työttömyyden, väestön ikärakenteen ja monien muiden verotukseen ja tulonsiirtoihin vaikuttavien tekijöiden alueelliset erot vaikuttavat siihen missä määrin tuotannontekijätulot henkeä kohti poikkeavat vastaavista käytettävissä olevista tuloista alueittain.

Seuraavassa alueellisia tuloeroja ja niiden kehitystä 1970-luvulta 1990-luvulle tarkastellaan kotitaloustiedustelujen aikasarja-aineistosta tätä hanketta varten tehtyjen laskelmien perusteella, joiden toteuttamisesta on vastannut VTL Risto Sullström. Aineistoa kuvaavista ja valtakunnallisesti hyödyntävistä tutkimuksista mainittakoon Sullström ja Riihelä (1996). Kotitalouksien lukumäärä eri kotitaloustiedusteluvuosina vaihtelee ollen noin 3000 vuonna 1971 kasvaen yli 8000:een vuosina 1985 ja 1990. Uusinta kotitaloustiedustelua on jaksotettu kolmen vuoden ajalle vuosina 1994-96. Tässä esitettävät vuoden 1994 tiedot perustuvat 2180 kotitalouden otokseen. Todettakoon, että käsillä olevaan raporttiin sisältyy vain pieni osa jo tällä hetkellä saaduista tuloksista.

Tulotasovertailuissa Suomi jaetaan neljään suuralueeseen:

- 1 = Pääkaupunkiseutu. (Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa)
- 2 = Muu Etelä-Suomi (Uudenmaan (pl. PKS), Turun ja Porin, Hämeen sekä Kymen läänit se-

kä Ahvenanmaan maakunta)

3 = Väli-Suomi (Mikkelin, Pohjois-Karjalan, Kuopion, Keski-Suomen ja Vaasan läänit)

4 = Pohjois-Suomi (Oulun ja Lapin läänit).

Alueittaisia tulotaseroja tarkastellaan eri tulokäsittein henkeä kohti laskettuina suureina. Kotitalousaineistosta tällaiseen käsitteeseen päästään jakamalla tulokäsite kotitalouden henkilöluvumäärällä. Jatkotutkimuksen yhteydessä tullaan tarkastelemaan tuloeroja myös kotitalouksien tasolla ja ns. ekvivalenttia kulutusyksikköä kohti, jolloin jälkimmäisessä tapauksessa kotitalouden eri henkilöiden saamat painot vaihtelevat.

Henkeä kohti laskettu tuotannontekijätulojen taso on selvästi korkein Pääkaupunkiseudulla (kuvio 2, ks. myös liite 1). Muualla Etelä-Suomessa tulotaso on lähellä maan keskiarvoa. Väli- ja Pohjois-Suomessa tulotaso on selvästi alhaisempi kuin etelässä. Verotus ja tulonsiirrot tasaavat voimakkaasti alueellisia tuloeroja, sillä kotitalouksien käytettävissä olevilla tuloilla mitattuna alueiden väliset tuloerot per capita ovat huomattavasti pienemmät kuin tuotannontekijätuloilla mitattuna.

Alueiden väliset erot henkeä kohti lasketussa tulotasossa ovat kuvion 2 mukaan supistuneet 1970-luvulta 1990-luvulle sekä tuotannontekijätuloista että käytettävissä olevista tuloista laskettuna. Erityisen voimakkaasti alueelliset tuloerot supistuivat 1970-luvulla, varsinkin vuosikymmenen alkupuolella. 1980-luvulla erot pysyivät jokseenkin muuttumattomina. Sen sijaan 1990-luvun alkupuolella on taas tapahtunut muutosta: tuotannontekijätulojen alueelliset erot ovat jonkin verran kasvaneet, mutta sen sijaan käytettävissä olevien tulojen erot ovat – mm. verotuksen kiristymisen vaikutuksesta – supistuneet entisestään.

Kaiken kaikkiaan Suomessa on, ainakin karkealla aluetasolla tarkasteltuna, tapahtunut sel-

vää alueellista konvergoitumista henkeä kohti lasketussa tulotasossa - samaan aikaan, kun tuotantotoiminta ja väestö ovat keskittyneet pääkaupunkiseudulle ja maan muihin pääkeskuksiin. Tutkimusajanjaksolla eri alueiden demografiset rakenteet sekä julkisen sektorin harjoittama vero- ja tulonsiirtopoliittikka ovat muuttuneet vaikuttaen kuvattuihin alue-eroihin. Se, mikä on ollut eri tekijöiden rooli, jää jatkok tutkimuksen tehtäväksi.

Vaikka tässä kirjoituksessa pääpaino on alueellisissa eroissa, todettakoon että kansainvälisissä tulonjakotutkimuksissa (Atkinson ym. 1995) Suomi on osoittautunut poikkeuksellisen tasaisen henkilöllisen tulonjaon maaksi käytettävissä olevien tulojen jakaumansa puolesta.

Alueittaisiin elintasoeroihin vaikuttavat tulojen lisäksi erimuotoiset palvelut. Kunnallisverotuksen ja valtionapujärjestelmän rahoituksen turvin kansalaisille tarjotaan mm. subventoituja koulutus-, sosiaali- ja terveyspalveluja sekä asumisen korkotukea. Jos käytettävissä olevien tulojen päälle lasketaan käytettyjen palvelujen tuotantokustannushintainen arvo vähennettynä käyttäjämaksulla sekä asumisen korkotuet, saadaan ns. kokonaistulon käsite. Vuodelta 1994 kokonaistulon käsitteen edellyttämää palvelujen arvottamista ei ole vielä tehty.

Uusi kuva alueellisista tuloeroista saadaan, kun yhteiskunnallisten palvelujen arvot lisätään käytettävissä oleviin tuloihin¹. Kuvioon 2 on piirretty myös kokonaistuloon perustuva kuvaaja. Pohjois- ja Väli-Suomen suhteellinen asema paranee, ja Helsingin seudun asema heikkenee siirryttäessä muista tulokäsitteistä kokonaistulokäsitteeseen.

¹ Kokonaistuloja koskevat laskelmat ja niihin liittyvät kuvat poikkeavat korjausten jälkeen alkuperäisjulkaisussa esitetystä.

Koska kotitaloustiedustelujen aikasarja-aineistossa ovat kotitalouskohtaisia tietoja, sen avulla voidaan tehdä laskelmia myös tulonjaosta alueiden sisällä. Seuraavassa on eri tulokäsitteitä käyttäen hajotettu henkeä kohti laskettujen tulojen kokonaisvaihtelu variaatiokertoimen neliön avulla alueen sisäiseen ja alueiden väliseen vaihteluun. Taulukossa 1 on esitetty suuralueiden sisäisen vaihtelun prosentuaalinen osuus kokonaisvaihtelusta, jolloin 100 prosentista uupumaan jäävä osuus on alueiden välistä vaihtelua. Taulukon lukujen perusteella nähdään, että 1970-luvulta lähtien alueiden sisäisen vaihtelun osuus on kasvanut jatkuvasti ja alueiden välinen vaihtelu vastaavasti pienentynyt mitattiinpa henkilöä kohti laskettuja tuloja millä tulokäsitteellä hyvänsä. Palvelujen arvon sisältävän kokonaistulokäsitteen tapauksessa liki kaikki vaihtelu on 1980-luvulta lähtien henkilöiden välisen tulon vaihtelua, alueiden välinen vaihtelu on liki olematonta.

Taulukko 1 Henkilöä kohti lasketun tulon suuralueiden sisäisen vaihtelun prosenttiosuus kokonaisvaihtelusta.

Suuraluejakoon perustuva vaihtelun hajoitus variaatiokertoimen neliön avulla.

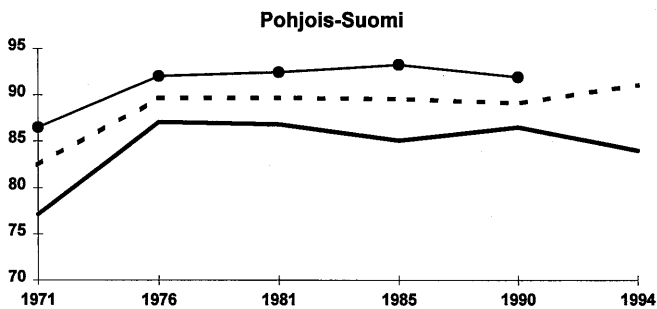
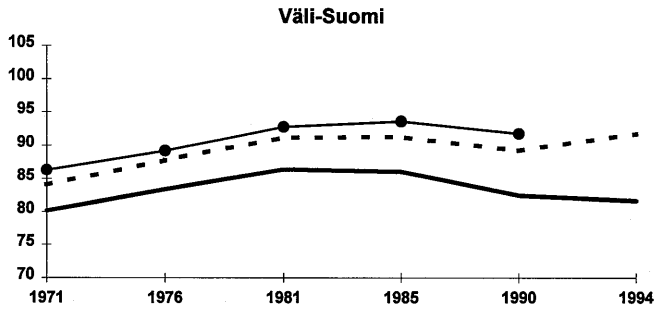
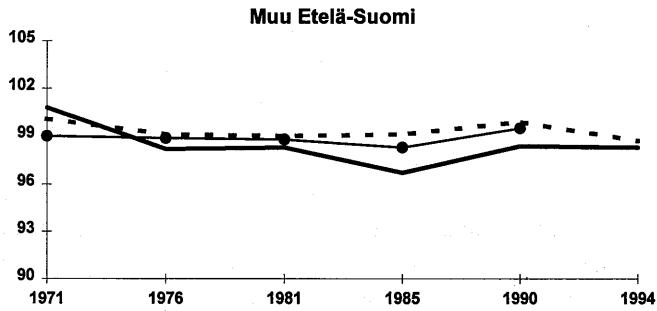
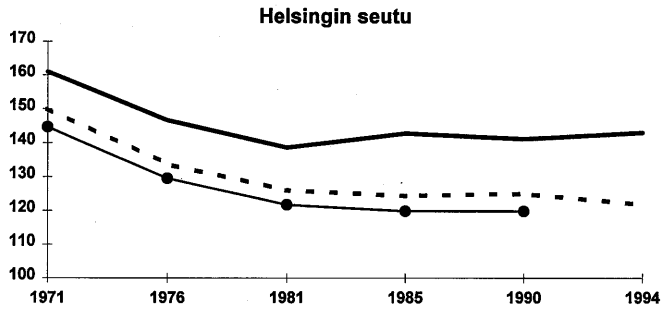
TTULO=tuotannon tekijätulo;

KTULO=käytettävissä oleva tulo;

KOKOT=kokonaistulo

Vuosi	100*(sisäinen vaihtelu/kokonaisvaihtelu)		
	TTULO	KTULO	KOKOT
1971	88.8	87.3	87.7
1976	92.5	89.5	89.9
1981	94.2	92.6	93.3
1985	92.6	92.8	95.0
1990	94.5	93.3	94.7
1994	96.3	97.7	..

Kuvio 2: Tuotannontekijätulot (—), käytettävissä olevat tulot (- - -) sekä kokonaistulot (-•-) henkeä kohti, prosenttia koko maan keskiarvosta (=100)



Edellä on tarkasteltu suuralueittaisia tuloeroja eri tulokäsittelin. Vastaavia laskelmia on tehty myös lääneittäin. Toisaalta laskelmia on tehty myös kotitaloutta kohti. Koko maan ja eri alueiden sisäisestä tulonjaon epätasaisuutta on arvioitu erilaisin mitoin. Liitteessä 2 on esitetty henkeä kohti laskettujen tulojen perusteella saadut Gini-kertoimet suuralueittain. Niiden perusteella nähdään mm. tuotannon tekijätuloerojen kasvu vuodesta 1990 vuoteen 1994. Käytettävissä olevien tulojen erot ovat sitä vastoin säilyneet samaan aikaan lähes ennallaan Helsingin seutua lukuunottamatta, jonka sisäiset tuloerot ovat selvimmin kasvaneet lamassa.

3 Fiskaalisen federalismin periaatteista

Jo vakiintuneen Robert Musgraven esittämän (ks. Musgrave 1959) luokittelun mukaan julkisen sektorin kolme päätehtävää ovat talouden vakaasta kehityksestä huolehtiminen (stabilisaatiotehtävä), tuotanto- ja kulutus päätösten ohjaustehtävä (allokaatio- eli voimavarojen kohdentamistehtävä) sekä sopivasta tulojaosta huolehtiminen (distributiotehtävä). Fiskaalisen federalismin teoriassa on kyse Musgrave-laisten periaatteiden soveltamisesta julkisen sektorin eri aluetasoilla (ks. Musgrave ja Musgrave 1989 ja Oates 1972). Ratkaistavia kysymyksiä ovat: millaisia julkisen sektorin tasoja tulisi olla ja mitkä olisivat kullekin tasolle sopivat tehtävät sekä tulo- ja menorakenteet? Eri tasojen tulojen ja menojen erotuksena syntyvät fiskaaliset vajeet on katettava ja niiden tuloksena syntyvät eri tasojen väliset tuloinsiirtomekanismit, joista tärkeimpiä ovat erilaiset valtion-apujärjestelmät ja alueellisten tuloerojen tasausmekanismit.

Seuraavassa käydään läpi fiskaalisen federalismin periaatteet lyhyine perusteluineen.

Erilaisuuden hyväksymisen periaate. Tämän periaatteen mukaan julkisen sektorin päätöksentekoa tulee hajauttaa, mikäli väestön preferenssit ja tuotanto- ja muut olosuhteet poikkeavat alueellisesti toisistaan.

Hyötyjä- ja maksajajoukon vastaavuuden periaate. Tämä periaate merkitsee sitä, että vain määrätyn alueen asukkaille hyötyjä tuottavan julkisen sektorin toimenpiteen kustannukset tulisi maksattaa saman alueen asukkailla.

Keskitetyn tulojaon periaate. Siitä, missä määrin tuloja jaetaan uudelleen päätetään poliittisessa prosessissa ennen kaikkea verotusta ja tulonsiirtoja koskevien päätösten välityksellä. Tulojen uudelleenjaosta päättäminen ja toteuttaminen nähdään fiskaalisen federalismin teoriassa korkean hierarkiatason tehtävänä.

Alueellisen neutraalisuuden periaate. Aluepolitiikan tai muiden alueellisten toimenpiteiden ei tulisi vääristää kilpailua ja taloudellisen toiminnan edellytyksiä eri alueilla.

Keskitetyn stabilisaation periaate. Stabilisaatiossa on kyse hintatason vakauteen, resursien käyttöasteen (erityisesti työllisyyden) kohottamiseen sekä vaihtotaseen tasapainottamiseen tähtäävistä toimista eli kyse on suhdannepolitiikasta, jota tulee hoitaa keskitetysti korkealla julkisen talouden hierarkiatasolla.

Alueellisten ulkoisvaikutusten korjaaminen. Paikallisista julkishyödykkeistä pääosa tuotetaan ja/tai järjestetään paikallistasolla, mutta osalla niistä on ”ylikunnallisia” ulkoisvaikutuksia (ns. spillover-efektejä). Tällaisten huomioon ottamiseksi tarvitaan sektorikohtaisia subventioita (positiiviset vaikutukset) tai veroja (negatiiviset vaikutukset).

Minimipalvelutason turvaaminen. Eri alueilla asuville ihmisille pyritään turvaamaan julkisten palvelujen (peruskoulutus, perusterveydenhuolto jne) minimimitaso niiden fiskaalisesta kapasiteetista osin riippumatta.

Alue-erojen tasaus (yksilöiden välisen tasa-uksen lisäksi). Alueiden välisten tulotasoerojen tuloksena alue- ja paikallistason fiskaalisessa kapasiteetissa on eroja, joita tulisi tämän periaatteen mukaan tasata

Yllä olevien fiskaalisen federalismin periaatteiden yhteydessä tuli jo osin esille menojen rahoittamiseen liittyviä näkökohtia. Seuraavassa kootaan niitä koskeva musgravelainen perusnäkemys.

Julkisten menojen rahoitus. Monet yllä esitetystä periaatteista edellyttävät sitä, että julkisen sektorin korkeammalta tasolta rahoitetaan alemmalle tasolle suunnattavia tulonsiirtoja. Julkisen sektorin toimien rahoituksen osalta musgravelainen perusnäkemys (ks. Musgrave ja Musgrave 1989, s. 469-471) on se, että paikallistasolle sopivia rahoitusmuotoja ovat hyötyjä maksaa -perusteisten käyttäjämaksujen ohella liikkumattomiin verokohteisiin pohjautuvat verot, kuten kiinteistövero sekä palkkaperusteiset verot (payroll taxes). Liittovaltioiden tapauksessa keskiportaan muodostaville osavaltioille sopivat kotitalouksien tuloverot ja liikevaihtoverot. Hierarkiataason ylimmälle tasolle erityisesti stabilisaatiopolitiikan välineeksi ja henkilöllisen tulonjako- ja alueellisen tulonsiirtopolitiikan rahoittamiseksi soveltuvat progressiivinen tuloverotus sekä esimerkiksi luonnonresurssien (luonnollisten monopolien) tuottoverot. Koska tuottoisimmat veromuodot sijoittuvat paikallistasoa korkeammalle, niille syntyy fiskaalista ylijäämää, jolla voi rahoittaa alempaa hierarkiatasoa. Verotuksen keskittämistä perustellaan myös skaalaeduilla verotuksen toteuttamisessa.

Musgravelaiset periaatteet ovat osittain ristiriidassa keskenään. Esimerkiksi alueellisen erillisuuden hyväksymisen periaate, hyötyjä- ja maksajajoukon vastaavuuden periaate, ja toisaalta paternalistinen minipalvelutason turvaa-

misen periaate ovat ainakin osittain toisilleen vastakkaisia. Samaten alueellisen neutraalisuuden periaate ja alue-erojen tasaus eri muodoissaan lyövät toisiaan korville. Tässä mielessä kyse ei ole ”puhtaista” sellaisinaan sovellettavista periaatteista. Käsillä olevan integraatio-problematiikan kannalta on syytä kiinnittää em. periaatteiden pohjalta huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Keskitetyn tulonjaon periaatteen taustalla on yhtenä tekijänä verokohteiden liikkuvuuden asettama rajoitus alueellisesti ja maittaisesti erilaisen tulonjakopolitiikan harjoittamisessa (ks. mm. Wildasin 1996a ja 1996b). Tämän mukaan työvoiman liikkuvuus sisämarkkina-alueella harmonisoi tulonjakopolitiikkaa. Yhteinen raha (EMU) vähentää liikkuvuuden kustannuksia ja tekee sekä markkinaperusteiset tuotannontekijäkorvaukset että verotuksen ym. julkisen sektorin maksut helpommin vertailtaviksi, mikä ainakin periaatteessa lisää harmonisointipaineita. Kyse ei kuitenkaan ole pelkästä verokilpailusta, vaan myös siitä, mitä verotuksella saa eli verovarojen käytöllä on myös merkitystä. Markkinaperusteisten tuotannontekijäkorvausten rinnalla verotuksen, tulonsiirtojen ja palvelutarjonnan yhdessä muodostamat paketit ovat ratkaisevia muutto- ja sijaintipaikan valintapäätöksille. Tästä näkökulmasta tulee katsoa myös yritysverotusta ja yritysten sijaintipäätöksiä harmonisointimistarpeiden kannalta. Kyse ei ole pelkästä verotuksen minimoinnista.

Fiskaalisen federalismin periaatteiden esittelyn yhteydessä puhuttiin abstraktisti julkisen sektorin hierarkioista. Länsieurooppalaisen integraation yhteydessä maailmanlaajuisia kysymyksiä lukuunottamatta korkein taso on EU, jonka alapuolella ovat kansallisvaltiot alue- ja paikallistasoineen. EMU johtaa osallistujamaiden yhteiseen raha- ja valuuttakurssipolitiikkaan, mutta finanssipolitiikka jää pääosin kan-

sallisvaltioiden hoidettavaksi. Jos integraatio-alueella on voimassa (toteutuu) sisämarkkinaohjelman mukainen tuotannontekijöiden liikkuvuus, niin em. periaatteiden mukaisesti distribuutiopolitiikan hoito pitäisi olla keskitettyä ja kuulua hierarkian korkeimmalle tasolle eli EU:lle. Sama koskee stabilisaatioon tähtäävää finanssipolitiikkaa, joka on tehokkainta kun sitä hoidetaan keskitetysti tai vaihtoehtoisesti eri maiden finanssipolitiikka on pitkälle koordinoitua. Sitä vastoin allokatiiofunktion osalta vain rajoitettu osa (koko yhteisölle yhteiset julkishyödykkeet) tulisi keskittää ja pääosa desentralisoida joko kansallisvaltio- tai sitä alhaisemmalle alueitasolle subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti. Osa fiskaalisen federalismin periaatteista johtaisi tässä asetelmassa fiskaalisten vajaiden syntyyn keskusta alemmilla tasoilla.

Rahoituksen osalta edellä mainittujen tehtävien hoito edellyttäisi EMU-alueen laajaa yhteistä budjettia ja vähintäänkin tuottoisien veromuotojen kertymien käyttöpäästösten keskitettämistä, mieluummin yhteistä progressiivista tuloverotusta raha- ja talousliiton alueella. Tällaista asetelmaa ei nykyisellään ole, vaan EU:n finanssipolitiikka rajoittuu maatalous- ja rakennerahastot sisältävään EU:n budjettiin, joka on kooltaan vain runsaan prosentin verran EU-maiden yhteisestä BKT:stä. Sen edellytetään lisäksi olevan tasapainossa, joten suhdannepoliittinen aktivismi tai edes automatiikka ei ole mahdollista sen välityksellä.

Mikäli maiden välistä tuotannontekijöiden (verokohteiden) liikkuvuutta ei esiinny tai se on hyvin rajoitettua, paineita verotuksen laajamittaiseen harmonisointiin ei ole tai ne ovat verraten pienet. Tämä antaa kullekin jäsenmaalle enemmän pelivaraa ylläpitää omanlaistaan hyvinvointivaltiota. Verotuksen taso ja muodot sekä menorakenteet voivat poiketa maasta toiseen ilman että verokilpailu eliminoi

itsenäisen politiikan harjoittamisen edellytyksiä. Toistaiseksi EU:n piirissä merkittävin verotuksen harmonisointi on koskenut välillistä verotusta, jonka veropohjasta ja minimitasosta on sovittu. Tästä huolimatta arvonlisäverotuksen taso vaihtelee naapurimaittain, joten kaupankäynnin kautta toteutuva verokilpailu ei ole eliminoinut ko. eroja. Toisaalta etenkin työvoiman liikkuvuus, mutta myös suorat sijoitukset maasta toiseen ovat EU:n alueella toistaiseksi olleet verraten vähäisiä (ks. esim. Fisher ja Parviainen 1994), joten liikkuvuuden asettamat rajoitukset itsenäiselle politiikalle eivät toistaiseksi ole olleet suuria. Toisaalta liikkuvuuden suhteen muutossuunta on selvä: se tulee kasvamaan nykyisestään ja EMU toteutessaan tulee osaltaan luomaan edellytyksiä liikkuvuuden lisääntymiselle, koska valuutanvaihtokustannukset valuuttakurssiriskeineen ovat tavallaan liikkuvuutta rajoittavia tuljia.

4 Alueellisista kehityseroista Yhdysvalloissa ja Euroopassa

Tämän kirjoituksen perustarkoituksena on luoda pohjaa sen arvioinnille, miten Euroopan syvenevä integraatio ja EU:n sisämarkkinaohjelman lisäksi mahdollisesti tuleva talous- ja rahanliitto vaikuttaa Euroopan maiden ja alueiden sekä Suomen sisäiseen alueelliseen kehitykseen. Koko integraatioalueen kasvun rinnalla eräs peruskysymys on, kasvavatko vai pienenevätkö eri aluekokonaisuuksien väliset taloudelliset erot, vai pysyvätkö ne ennallaan? Tähän liittyy kysymys siitä, tapahtuuko maiden ja alueiden välillä väestön ja taloudellisen aktiiviteetin kasautumista? Mikä rooli integraatiolla eri muodoissaan ja EMU:lla erityisesti on alueellisen kehityksen ja julkisen talouden alueellisen rakenteen (fiskaalisen federalismin) kannalta. Pidemmän ajan kehityssuuntien ohella tärkeä

kysymys liittyy kansantalouksien, alueiden ja eri tuotantosektorien sopeutumiseen niitä kohtaavien shokkien tapauksessa.

Koska integraatioprosesseihin liittyy historiallisesti spesifiikkejä piirteitä ja ne ovat monella tapaa muutenkin ainutkertaisia, ei ole olemassa helposti osoitettavaa empiiristä aineistoa tai tapausta, joka suoraan sopisi tietopohjaksi Euroopan syvenevän integraation vaikutusten arviointiin. On käytettävä analogisia tapauksia, joilla on edes jonkinlainen yhtymäkohta tutkittavaan tapaukseen ja arvioitava tutkimusalueen omaa kehitystä. Seuraavassa käsitellään ensin Yhdysvaltojen osavaltioita ja Euroopan maita ja alueita sekä muita aluekokonaisuuksia koskevia tutkimustuloksia. Tässä pääpaino on ns. taloudellisten olojen konvergenssia ja talouden rakenteen muutosta koskevissa tuloksissa, mutta sen yhteydessä tulee myös esille julkisen sektorin ja fiskaalisen federalismin rooli markkinaprosessien rinnalla kehitykseen vaikuttavana tekijänä.

4.1 Yhdysvaltojen sisäinen aluekehitys ja finanssipolitiikka: implikaatiot Euroopalle?

Euroopan integraatiota koskevassa keskustelussa Yhdysvaltoja koskevia tuloksia käytetään usein ääripään vertailukohtana tapauksesta, jossa "sisämarkkinaohjelma" ja "rahaliitto" yhteisen rahan muodossa on ollut jo pitkään voimassa. Toisaalta siellä voimassa oleva fiskaalinen federalismi poikkeaa EU:n piirissä kaavailusta.

Pitkän ajan kehityslinjana Yhdysvaltojen suurten aluekokonaisuuksien (Pasific, Northeast, South Atlantic) ja osavaltioiden väliset BKT erot henkeä kohti ovat kaventuneet. Useissa sekä Yhdysvaltojen osavaltioiden että kansainvälisilläkin aineistoilla tehdyissä tutkimuksissa on "kultaisena sääntönä" saatu tulok-

seksi, että alueittainen henkeä kohti laskettu tulotaso konvergoi noin kahden prosentin vuosivauhdilla eli tapahtuu tasoittumista (ks. mm. Mills ja Hamilton 1994, Baumol 1986, Barro ja Sala-i-Martin 1991, Sala-i-Martin 1996b). Tämä tarkoittaa sitä, että köyhät alueet saavat kiinni rikkaiden etumatkaa. Nykyään vain kahdessa Yhdysvaltojen osavaltiossa henkeä kohti laskettu tulotaso on alle 75 prosenttia koko maan keskiarvosta (eli liittaisi sikäläisittäin tulkittuna EU:n 1. tukialueen kriteerin). Yhtenä keskeisenä mekanismina tässä kehityksessä on ollut maan sisäinen muuttoliike sekä siirtolaisuus. Kasvaville alueille on tullut lisää työvoimaa, joka on hidastanut per capita tulokehitystä samalla kun hitaammin kasvavilla alueilla suhteellinen työvoiman niukkuus on lisääntynyt. Alueiden välinen muuttoliike on myös mekanismi, jolla pidempiaikaisten kasvuerojen lisäksi suhdannetilanteiden muutoksiin sopeutumisen nähdään tapahtuvan Yhdysvalloissa. Alueellinen taantuma johtaa ulosmuuttoon suotuisemmin kehittyviin osavaltioihin sen sijaan, että pääpaino olisi palkkojen sopeutumisessa tai pelkästään avoimen työttömyyden alueellisessa kasvussa.

Vaikka Yhdysvaltojen tapauksessa alueiden välisen konvergenssin on verraten yleisesti ajateltu pätevän, on esitetty perusteluja myös sille, että lopputuloksena voi olla talousalueiden välinen divergenssi, tai ainakin pitkiä periodeja, joiden aikana alueiden välinen taloudellinen kehitys eriytyy myös Yhdysvalloissa (Krugman 1992). Yhteisen rahan alueella, jolla alueet eivät voi devalvoida, kysynnän laskun kohtaava alue menettää työvoimaa. Kun palkkataso ei jousta paljoakaan alueellisten muutosten yhteydessä, se ei houkuttele edullisena sijaintipaikkana myöskään uutta yritystoimintaa alueelle, vaan se saattaa joutua kumulatiivisen negatiivisen kierteen koettelemaksi. Tällaisen

kehityksen mahdollisuus kasvaa, jos vapaa tavaroiden ja palvelusten sekä tuotantotehtäiden liikkuvuus yhtenäisellä valuutta-alueella johtaa alueittaiseen keskittymiseen ja sektorittaiseen eriytymiseen. Juuri näin Krugman väittää Yhdysvalloissa tapahtuneen, mikä lisää alueiden suhdanneherkkyyttä ja altistaa ne lisäksi pidempiaikaisille kasvu- ja laskuvaiheille, jotka voivat lisätä alueiden välistä divergenssiä.

Euroopan integraatiokehitykseen liittyen Krugman väittää kansallisvaltioiden, rajojen ja vähäisen liikkuvuuden ja erillisten valuuttojen tuloksena Euroopan alueiden olevan vähemmän keskittyneitä ja erikoistuneita kuin alueet Yhdysvalloissa. Esimerkinä hän vertaa Belgiää ja Ohion osavaltiota. Niinpä hän myös väittää, että EU:n sisämarkkinaohjelma ja EMU yhdessä tulevat muuttamaan tuotannon rakenteita ja alueellista sijaintia niin, että tapahtuu alueellista keskittymistä ja erikoistumista. Tällaisen kehityksen tuloksena myös alueiden suhdanneherkkyys stabilisaatio-ongelmineen kasvaa. Mitä enemmän tarkasteltavan maan suhdannehäiriöt poikkeavat muista maista, sitä edullisempää on säilyttää itsenäinen valuuttakurssipolitiikka.

Yllä korostettiin alueellista keskittymistä, mutta mm. Peter Nijkampin mukaan löytyy myös vastavoimia, jotka voivat johtaa alue-erojen tasoittumiseen (Nijkamp (1989)). Pääoman liikkumisen vapauttaminen hyödyttää alhaisten tuotantokustannusten alueita ja voi johtaa investointeja pois keskusalueilta. Vaikka ensi vaiheessa alueiden väliset erot kasvavat, ne voivat myöhemmin tasoittua. Suurtuotannon etujen hyödyntämisessä ydinalueilla tulee aikanaan katto vastaan, ja tuotantoa alkaa siirtyä periferia-alueille, missä työvoima ja mahdollisesti muutkin tuotantopanokset ovat halvempia. USA:n aluerakenteen kehityshistoria samoin kuin Irlannin, Espanjan ja Portugalin ke-

hitys niiden EU:hun liittymisen jälkeen viittaavat Nijkampin mukaan tämäntyyppisen kehityksen mahdollisuuteen, ainakin joillakin periferia-alueilla.

Erilaiset keskittymistä tai hajautumista koskevat näkemykset eivät välttämättä ovat vastakkaisia, vaan muutossuunta riippuu keskeisten muuttujien asemasta samassa mallissa. Pagan (1996) mallissa kuljetuskustannusten mataltuminen asteittain tilanteessa, jossa osassa tuotantoa pätevät kasvavat skaalatuotot, mutta työvoima ei ole liikkuvaa, päädytään ensivaiheessa tuotantotoiminnan alueelliseen kasautumiseen. Kuljetuskustannusten - ne voidaan integraatiokeskustelun yhteydessä tulkita valuuttakurssiriskiä ja valuutanvaihtokustannuksia vastaaviksi eriksi - laskiessa riittävästi, seurauksena voi olla tuotantotoiminnan alueellinen hajautuminen. Näin ollen ei voida yleisesti väittää, että syvenevä integraatio johtaa esimerkiksi keskusta-periferia -asetelman korostumiseen Euroopassa.

Frankel ja Rose (1996), päinvastoin kuin Krugman, väittävät, että alueet ja maat ovat sitä parempia kandidaatteja rahaliittoon mitä erikoistuneempia niiden tuotannot ovat, koska integraation syveneminen kasvattaa osallistujien välistä kauppaa. Tämä lisää (eikä vähennä) alueiden tulokehityksen korrelaatiota parantaen edellytyksiä osallistua rahaliittoon optimaalisen valuutta-alueen teorian mukaisessa hengessä. He esittävät myös 29 maan aineistoon (ml. Suomi) vuosilta 1959-93 perustuvia tuloksia, joiden mukaan maiden välisten keskinäisten kauppasuhteiden intensiivisyyden ja tulokehityksen välillä on selvä positiivinen korrelaatio. Syvenevään integraatioon osallistuminen parantaa "endogeenisesti" edellytyksiä osallistua rahaunioniin. Ruotsin EMU-jäsenyyttä arvioi- dessaan he päätyvät kuitenkin siihen, että maa on vielä ulkomaankaupan pienen osuuden

vuoksi liian suljettu ja sen kauppasuhteet EU:n kanssa liian pienet, jotta sen kannattaisi vielä osallistua rahaliittoon. He päätyvät siihen, että Ruotsi täyttää optimaalisen valuutta-alueen (suhteessa EU:hun) kriteerit 20-30 vuodessa. Suomen asetelmaa käsitellään tästä näkökulmasta yksityiskohtaisemmin muissa EMU-asiantuntijatyöryhmän raporteissa, mutta tässä voi sanoa, että esitetyllä kriteerillä Suomi ei ole Ruotsia edullisemmassa asemassa.

Yhdysvaltojen kokonais- ja aluetaloudelliseen kehitykseen vaikuttaa siellä voimassa oleva fiskaalinen federalismi. Yhdysvalloilla on liittovaltion budjetti, joka on suuruusluokaltaan suhteessa BKT:hen aivan eri luokkaa EU:n budjettiin verrattuna. Sillä rahoitettavat julkishyödykkeet ja tulonsiirto-ohjelmat osavaltioille, paikallistasolle ja osin suoraan kotitalouksille vaikuttavat taloudelliseen kasvuun maan eri osissa ja tasaavat myös alueellisten suhdannevaihteluiden synnyttämiä tuloeroja. Arviot siitä, missä määrin liittovaltion budjetti toimii automaattisena stabilaattorina aluetasolla vaihtelevat. Esimerkiksi Sala-i-Martinin ja Sachsin (1992) tutkimuksen mukaan Yhdysvalloissa noin 40 prosenttia jonkin alueen kokemasta kysyntäshokista tulee kompensoiduksi liittovaltion vero- ja tulonsiirtomekanismin välityksellä. Bayoumin ja Massonin (1994) arvio on 28 prosenttia, Goodhart ja Smith (1993) päätyvät 20 prosenttiin. Pienimmillään Asdrubalin, Sörensenin ja Yoshan (1996) tutkimuksen mukaan liittovaltion kautta tulevat tulonsiirrot tasoittavat 13 prosenttia tulojen alueellisista vaihteluista.

Liittovaltiotason finanssipolitiikan ohella automaattiseen stabilisaatioon osavaltiotasolla vaikuttaa myös se, minkälaista budjettipolitiikka sallitaan harjoitettavan. Bayoami ja Eichengreen (1995) ovat tutkineet automaattisen stabilisaation astetta Yhdysvaltojen osavaltioiden

aineistolla, joista 49:ssä on jonkinasteisia staattuihin (statutory) tai perustuslakiin (constitutional) pohjautuvia rajoituksia osavaltion velkaantumisen ja budjettialijäämästä. Nämä määräykset vaihtelevat osavaltiosta toiseen. Bayomin ja Eichengreen tutkimuksen mukaan osavaltiot, joissa velka- ja alijäämärajat olivat ankarimpia (lievempiä), automaattinen stabilisaatio oli vähäisintä (suurinta). Automaattinen stabilisaatiovaikutus syntyy ensisijaisesti osavaltiotason menopuolella, joka joko stabiloit tai ei stabiloit rajoitusten tiukkuudesta riippuen. Todettakoon, että Yhdysvalloissa osavaltioiden (6 prosenttia) ja paikallisen julkisen talouden (10 prosenttia) yhteinen velka oli 16 prosenttia BKT:stä vuonna 1992 eli se on selvästi EU-maiden keskimääräistä noin 70 prosentin velkaosuutta pienempi. Yhdysvalloissa liittovaltion velan BKT-osuus puolestaan oli 68 prosenttia.

Muun muassa edellä mainitun tutkimuksen tulosten perusteella Eichengreen (1997) katsoo, että talous- ja rahaliittoon Euroopassa liitetyt finanssipolitiikan julkisen sektorin velkaantumista ja alijäämiä koskevat rajoitukset ovat ongelmallisia, koska ne vähentävät automaattista stabilisaatiota jäsenvaltioiden tasolla eikä toisaalta EU:lla ole stabilisaation välineeksi soveltuvaa budjettia. Näissä oloissa makrotaloudelliset vaihtelut tulevat ongelmallisemmiksi kuin ilman ko. rajoituksia.

Sen rinnalla, että osavaltioiden ja niiden alapuolella olevan paikallisen julkisen sektorin tasolla on budjettialijäämiä koskevia rajoituksia, on esitetty, että mitään julkisen talouden rajoituksia ei tarvittaisikaan, vaan markkinat hoitavat finanssikurin korkojen kautta. Kumulatiiviset alijäämät johtaisivat velkaantuvien osavaltioiden ja kuntien tapauksessa luottoluokitusten heikkenemiseen ja korkojen nousuun, mikä pakottaisi niitä "markkinaehtoisesti" parantamaan

taloutensa tilaa viime kädessä konkurssin uhalta. Mutta kuinka uskottavaa on, että vaikeuksiin joutunutta kuntaa, suurkaupunkia tai osavaltiota ei pelasteta (no bail-out) hierarkian korkeamman tason, viime kädessä liittovaltion toimesta, joka on ainakin joiltakin osin kansalaisten yhdenvertaisten palvelujen ja perusturvan takaaja paikallistasollakin. Ne, jotka korostavat osavaltio- ja paikallistason taipumusta holtittomaan julkisen talouden pitoon argumentoivat sen puolesta, että julkisen talouden hierarkian alemmilla tasoilla tulisi olla tiukkoja tasapainoisen budjetin vaatimuksia ja velkaantumiskieltoja ja ylipäänsä pieni osa julkisen sektorin resursseista ja päätösvallassa. Tämän vastapainoksi on esitetty (Wildasin 1996c), että mitä pienempiä ovat julkisen talouden yksiköt, sitä epätodennäköisempää on niiden ajautuminen velkakierteisiin, koska pieniä ei tule "isovelvi" pelastamaan. Sitä vastoin suuria yksiköitä (esimerkiksi Washington ja New York) finanssikriiseissään ei ikinä lasketa konkurssiin, vaan liittovaltion on pakko pelastaa ne vaikeuksista. Tämä ajattelu puoltaisi fiskaalisen päätöksenteon ja vastuun hajauttamista eli desentralisaatiota pienille aluekokonaisuuksille.

4.2 Euroopan ja OECD-maiden kehityksestä

Seuraavassa Euroopan ja OECD-maiden taloudellisen kehityksen eroja tarkastellaan sekä maa- että aluetason tutkimusten valossa. Ensin tehdään yhteenveto EU:n komission ns. koheesioraportissa esitetystä aluetaloudellisen kehityksen arviosta. Sen jälkeen käsitellään samaa aihetta koskevaa akateemista tutkimusta.

4.2.1 EU:n komission arvio alue-erojen kehityksestä

EU:n perustamissopimuksen eli Maastrichtin

sopimuksen 130a artiklan mukaan eräänä keskeisenä tavoitteena on vähentää alueiden välistä kehitystasoeroja ja vähiten suotuisassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. 130b artiklan edellyttämällä tavalla EU raportoi 1. lähentymisraportissaan (EU Commission 1996) taloudellisen ja sosiaalisen koheesion toteutumista tarkastellen pääasiassa tilanteen kehitystä vuodesta 1983 lähtien. Sen mukaan maiden väliset erot tulotasossa henkeä kohti ovat kaventuneet. Tämä on johtunut ensisijaisesti koheesiomaiden - Espanjan, Portugalin, Kreikan ja Irlannin - per capita tulotason kasvusta 66 prosentista vuonna 1983 74 prosenttiin vuonna 1993 laskettuna EU:n keskiarvosta. Samaan aikaan Ruotsi putosi 112 prosentin tasolta 98 prosenttiin ja Suomi EU:n keskitulotason 9 prosenttia sen alapuolelle.

Maakohtaisesta asetelmasta poiketen tulotasoerot alueiden (NUTS2 tasolla, jolla Suomi jakautuu kuuteen alueeseen: Uusimaa, (muu) Etelä-Suomi, Itä-Suomi, Väli-Suomi ja Pohjois-Suomi, Ahvenanmaa) kesken ovat säilyneet jokseenkin samoina: 25:n rikkaimman alueen per capita tulotaso kasvoi 140 prosentista 142 prosenttiin, kun taas 25 köyhimmän alueen vastaava luku kasvoi 53 prosentista 55 prosenttiin. Jos valitaan 10 rikkainta ja köyhintä aluetta vastaavaan tarkasteluun, niiden erot ovat kasvaneet. Alueelliset tulotasoerot kasvoivat Hollantia lukuunottamatta kaikkien EU:n jäsenmaiden sisällä, missä mittaus voitiin tehdä.

Myös alueelliset työttömyyserot ovat kasvaneet EU:ssa vuosien 1983 ja 1993 lukuja vertaillen Iso-Britanniaa lukuunottamatta. 25:llä alhaisimman työttömyyden alueella työttömyysaste laski 4.8 prosentista 4.6 prosenttiin, kun taas 25:llä korkeimman työttömyyden alueella työttömyysaste nousi 17.2 prosentista 22.4 prosenttiin. Raportissa on tutkittu myös työttömyysasteen kehitystä sekä maittain että

alueittain vuosina 1970-1994. Työttömyyserot ovat kasvaneet jatkuvasti lukuunottamatta 1980-luvun jälkipuoliskoa, jolloin työttömyys laski ja ko. erot lievästi pienenivät noustakseen jälleen 1990-luvun alussa.

EU:n jäsenmaiden julkisten sektorien koot ja rakenteet poikkeavat huomattavasti maasta toiseen (ks. tästä artikkelista pois jätettyä kappaletta 3.2 alkuperäisjulkaisussa). Eroistaan huolimatta EU-maiden sisäinen fiskaalinen federalismi henkilöiden ja alueiden välisine tulonsiirtomekanismeineen tasoittaa alueiden välisiä per capita tulotaseroja. EU:n komission teettämän seitsemää jäsenmaata (kattaen 80 prosenttia EU:n väestöstä) koskevan tutkimuksen mukaan julkisista menoista aiheutuvat alueidenväliset tulonsiirrot ovat nettona 4 prosentin verran luovuttavien alueiden BKT:stä ja 8 prosenttia saavien alueiden BKT:stä. Maiden sisällä nämä siirrot vähentävät maiden sisäisiä per capita tulotaseroja 20-40 prosenttia. Vuonna 1988 alkaneella EU:n rakennerahastolla ja erityisesti köyhimpiin alueisiin kohdennetun ns. tavoitteen 1 ohjelmalla pyrittiin edistämään näiden maiden kasvua. Noin 0.3 prosenttia EU:n BKT:stä vastaavalla rahoituksella arvioitiin saavutetun 3 prosentin per capita tuoton kavennus vuosina 1989-93.

4.2.2 Eurooppaa ja OECD-maita koskevasta akateemisesta aluetaloudellisesta tutkimuksesta

Taloudellinen lähentyminen ei ole automaattista, vaan riippuu mm. siitä mitä maita tai alueita on mukana. Maailman eri maiden aineistoja käyttäen Quah (1996a, 1996b) samoin kuin Sala-i-Martin (1996a) päätyvät siihen, että konvergenssin sijasta on tapahtunut eriytymistä. Yksinkertaistettuna Quahin tulosten mukaan köyhät maat ovat konvergoituneet omaksi

“klubikseen“ ja rikkaat maat omakseen, samalla kun keskituloisten maiden ryhmä on pienentynyt.

Viimeaikaisessa akateemisluontoisissa Euroopan ja OECD-maiden kehitystä koskevissa tutkimuksissa tutkimustulokset vaihtelevat. Osassa tutkimuksia on päädytty konvergenssiin sekä OECD-maiden että niiden sisäisen aluekehityksen analyyseissä vieläpä niin, että ns. kahden prosentin sääntö erojen kaventumisessa näyttäisi pätevän (mm. Sala-i-Martin 1996a). Toisaalta on myös asetettu kyseenalaiseksi edellä mainitun kahden prosentin konvergenssisäännön paikkansa pitävyys. Bernard ja Durlauf (1995) löytävät vain yhteisiä trendejä, muttei konvergoitumista OECD-maiden aineistolla.

Euroopan yli 200 000 asukkaan toiminnallisten aluekokonaisuuksien (FUR= Functional Urban Regions) aineistolla alueiden tulotaserojen (per capita) kehitystä tutkiessaan Cheshire ja Carbonaro (1997) asettavat kyseenalaiseksi tavanomaisen konvergenssianalyysin ja sen pohjalla tehdyt tyypilliset empiiriset tutkimukset. Mekaanisluontoisten konvergenssitarcastelujen ohella he pyrkivät selittämään kasvuerojen kehitystä alueellisen (endogeenisen) kasvun teorian esiin nostamia muuttujia operationalisoimalla. Eräänä selitystekijänä empiirisessä sovelluksessa ovat myös Euroopan integraation etenemisen vaihetta kuvaavat muuttujat.

Cheshiren ja Carbonaron tarkastelevat 118 FUR-alueen aineistolla tulotaserojen kehitystä ajanjaksojen 1979/82 ja 1987/90 välillä. Jos per capita tulotason kasvua selitetään vain alkuajakohdan tulotasolla saadaan selvää konvergenssia merkitsevä tulos. Kun mallin selittäjiin sisällytetään vaihteittain maakohtaiset per capita tulotason kasvuvauhdit FUR-alueiden ulkopuolella sekä integraatiota, EU:n aluepoli-

tiikkaa, etäisyystekijöitä ja T&K toiminnan laajuutta mittaavia tekijöitä, konvergenssitulos muuttuu ensin tilastollisesti merkityksettömäksi ja myöhemmissä vaiheissa vaihtuu ensin divergenssin ja lopuksi taas konvergenssin suuntaiseksi ollen kaikissa näissäkin tapauksissa tilastollisesti merkityksetön. Cheshiren ja Carbonaron mukaan on luontevaa, että taloudellisen kasvun erot eivät mekaanisesti konvergoitu, vaan ympäristötekijöiden, aluepolitiikan, etäisyystekijöiden ja integraation tuloksena kasvuvauhdit voivat kehittyä alueittain joko konvergenssin tai divergenssin suuntaan eri alueilla ja eri aikoina.

Tekijät esittävät aiempien ja käsillä olevan tutkimuksensa perusteella myös tuloksia integraation syvenemisen vaikutuksista. Niiden mukaan siirryttäessä kuuden maan Rooman sopimuksen (EEC) ajasta laajennettuun 10 maan EEC:hen ja kolmantena vaiheena aina vuoteen 1990 asti integraation suotuisa kasvupotentiaali vaikutus kasvaa alueellisesti. Ensivaiheessa se rajoittuu EEC:n ytimessäkin hyvin rajatulle alueelle. Seuraavassa vaiheessa se kattaa suuren osa Keski-Euroopan alueita ja kolmannessa vaiheessa positiivinen vaikutus leviää "periferiaan", joka tässä merkitsee Bretagnea ja Ranskan Espanjan rajaa lähellä olevia alueita, Italian pohjoisosia sekä Tanskaa. Muiden Pohjoismaiden alueita ei ollut mukana tutkimuksessa.

Eri maita ja alueita koskevien tutkimusten lisäksi konvergenssitarkasteluja on tehty mm. sektorittaisten tuottavuuserojen osalta kansainvälisillä aineistoilla. Niiden perusteella konvergenssi ei välttämättä koske kaikkia sektoreita. Bernardin ja Jonesin (1996a) tutkimuksessa oli mukana 14 maata (myös Suomi) ja 6 sektoria vuosina 1970-87. Sen mukaan teollisuudessa ei tapahtunut konvergenssia, kun taas muilla sektoreilla, erityisesti palvelualoilla tuottavuuserot supistuivat synnyttäen myös koko talouden ta-

solla kuvan, jonka mukaan konvergenssia tapahtuu.

5 Syvenevä integraatio ja tuleva aluekehitys – alustavia näkökohtia

Suomessa samoin kuin kaikissa Länsi-Euroopan maissa pidemmän aikavälin kehityssuuntana on ollut väestön ja taloudellisen toiminnan kasautuminen kaupungistuneille keskusalueille. Maaseutu ja alkutuotantoon liittyvät elinkeinot ovat tarjonneet vähenevässä määrin toimeentulon edellytyksiä väestölle. Mikä merkitys taloudellisella integraatiolla yleensä ja EMU:lla erityisesti voi olla taloudellisten toimintojen alueelliseen keskittymiseen? Kyse ei välttämättä ole pelkästä keskittymisestä, vaan myös erikoistumisesta. Korostuvatko yritysten ja kokonaisten toimialojen sijaintipaikan valinnassa syvenevän integraation vallitessa entistä enemmän skaala- ja agglomeraatioedut ja markkina-alueiden läheisyyteen liittyvät tekijät vai lisääntykö hajautuneisuus taloudellisten aktiviteettien alueellisessa sijoittumisessa? Näiden kysymysten yhteydessä on syytä korostaa, että alue- ja tuotantorakenteen muutokset ovat yleensä hitaita. Kyse on pitkän aikavälin vaikutuksista, joita on vaikea erottaa tutkimusaineistoista, erityisesti yksittäisen muutoksen kuten talous- ja rahaliiton jäsenyyden "nettovaikutuksen" kvantitatiivinen erottaminen (suhteessa vaihtoehtoihin) on jokseenkin mahdotonta. Seuraavassa kootaan yhteen näkökohtia taustaksi aluetaloudellisen kehityksen ja politiikka-vaihtoehtojen jatkoarvioinneille.

Viimeaikaisessa taloustieteellisessä kirjallisuudessa syvenevän integraation vaikutuksista on esitetty osin vastakkaisiakin näkemyksiä. EU:n sisämarkkinaohjelman lisäksi tulevan EMU:n on esitetty kiihdyttävän alueellista kasautumista ja korostavan lisäksi alueellista eri-

koistumista, jolloin aluetason suhdanneongelmat voivat lisääntyä (mm. Krugman 1991, 1992). Suhdanneongelma kärjistyy jos alueen suhdannerytmi (tai häiriöt) poikkeaa integraatioalueen rytmistä, jolloin koko alueen stabilointipyrkimykset lisäävät epävakautta ko. alueella. Toisaalta on väitetty EMU:n johtavan sektorikohtaiseen diversifioitumisen lisääntymiseen, mikä lisää alueiden suhdannekehityksen keskinäisriippuvuutta (mm. Frankel ja Rose 1996). Tässä tapauksessa koko integraatioaluetta koskeva politiikka sopisi paremmin myös eri alueille ja onnistuessaan pienentäisi epävakautta aluetasollakin.

Alueellista kasautumistakaan ei aina pidetä vääjäämättömänä. Löytyy myös vastavoimia, jotka voivat johtaa alue-erojen tasoittumiseen (Nijkamp 1989). Pääoman liikkumisen vapauttaminen hyödyttää alhaisten tuotantokustannusten alueita ja voi johtaa investointeja pois keskusalueilta. Vaikka ensi vaiheessa alueiden väliset erot kasvavat, ne voivat myöhemmin tasoittua. Tällainen mahdollisuus on myös sopu-soinnussa Pagan (1996) teoreettisen mallin kanssa, jossa korkeilta kuljetuskustannusten - ne voidaan tulkita myös valuutanvaihdon ja valuuttakurssiriskin kustannuksiksi - tasolta alaspäin mentäessä ensin tapahtuu alueellista keskittymistä ja määrätyn vaiheen jälkeen hajautumista.

Empiirisen taloudellista konvergenssia koskevan laajan tutkimusmateriaalin päätulos on sen suuntainen, että niin Yhdysvaltojen osavaltioiden välillä kuin Euroopan maiden välilläkin on tapahtunut pitkällä aikavälillä lähentymistä henkeä kohti lasketuissa tulotasossa. Aluetasolla kehitys on voinut olla ainakin jonkin aikaa päinvastaistakin (divergenssi). Kuten Cheshire ja Carbonaro (1997) korostavat, alueellinen kasvu ja konvergenssi suhteessa laajempaan alueeseen ei ole pelkästään markkina-

ehtoinen prosessi, vaan sen toteutuminen riippuu mm. integraatiotarkoituksista ja harjoitettavasta aluepolitiikasta laajasti ymmärrettynä.

Vaikkei taloudellisten toimintojen alueellisessa jakautumisessa tapahtuisikaan olennaisia muutoksia, yksittäisen maan tuotannon ja erityisesti sen vientisektorien rakenteen poikkeavuus integraatioalueen keskimääräisestä rakenteesta voi vaikuttaa sen suhdannealttiuteen. Erilaisesta rakenteesta johtuen maan kohtaamat shokit voivat ajoittua eri lailla ja koskea eri sektoreita kuin muualla keskimäärin. Talous- ja rahaliiton tapauksessa yhteinen, koko integraatioalueen tarpeita keskimäärin palveleva rahapolitiikka voi kärjistä suhdannevaihteluita muista poikkeavassa maassa. Maan sisäiset aluevaikutukset syntyvät siitä, että vientisektorin yritykset eivät sijaitse tasaisesti ympäri maata, vaan eri toimialojen vientiyritykset ovat alueellisesti keskittyneitä.

Lundborg (1996) tarkastelee Ruotsin tilannetta juuri tällaisessa asetelmassa olettaen pohjoisen luonnonresurssivaraiseksi ja muun osa maata diversifioituneemmaksi viennin rakennetta ajatellen. Hän arvelee, että talous- ja rahaliitossa yhteisen valuutan eli euron muutokset voivat suosia eteläisen Ruotsin osia, koska sen tuotantorakenne on lähempänä keskieuropplaista rakennetta. Toisaalta, työmarkkinoiden laajuus tekee sopeutumisen muutoksiin helpommaksi etelässä, kun taas pohjoisessa sopeutuminen merkitsee mittavampaa alueellista liikkuvuutta. Todettakoon, että Ruotsissa Yhdysvaltojen tapaan muutoksiin sopeutuminen on tapahtunut muuttoliikkeen eikä palkkasopeutumisen kautta. Palkkasopeutuminen puolestaan on Ruotsissa ollut Yhdysvaltojakin pienempää. (Fredriksson 1995 sekä Blanchard ja Katz 1992).

Finanssipolitiikan mahdollisuudet vaikuttaa taloudellisiin häiriöihin ja toteuttaa muita julki-

sia menoja vaativia tehtäviä voivat ainakin periaatteessa muuttua syvenevän integraation myötä. Talous- ja rahaliiton oloissa julkisen sektorin liikkumisvapautta rajoittavat sitä koskevat alijäämä- ja velkakriteerit sanktiouhkineen sekä yleinen pyrkimys vähentää julkisen sektorin velkaantumista pidemmällä aikavälillä, mikä puolestaan edellyttää ylijäämien synnyttämistä. Jos julkisen sektorin tila edellyttää rajoittavaa finanssipolitiikkaa, voidaan kysyä, mitä aluevaikutuksia tästä aiheutuu vai kohtelevatko mahdolliset julkisen sektorin leikkaukset eri alueita samalla tavalla. Tämä riippuu julkisen sektorin rakenteesta maan sisällä eli maan ”sisäisen fiskaalisesta federalismin” luonteesta. Kyse on siitä, miten julkisen sektorin eri mekanismit jakavat tuloja alueellisesti. Maan sisäinen fiskaalinen rakenne voi vaikuttaa puolestaan siihen, miten aluetalous reagoi ulkoiseen shokkiin.

5.1 Mihin tulisi varautua Suomessa?

Kuten edellä on ilmennyt, sekä teoreettisen että kansainvälisillä aineistoilla tehdyn empiirisen tutkimuksen valossa on esitetty osin vastakkaisiakin käsityksiä siitä, miten integraation syveneminen vaikuttaa maiden ja alueiden väliseen ja toisaalta maiden sisäiseen aluetaloudelliseen kehitykseen. Sen voi kuitenkin sanoa, että vaikka integraation syvenemisen myötä talouskehitys olisi myönteistä, se ei automaattisesti takaa, että kasvu on alueellisesti ja sektoreittain tasaista. Maa-, alue- ja sektorikohtainen kehitys voi vaihdella huomattavastikin.

Asetelman epäselvyydestä huolimatta on ainakin otettava huomioon se mahdollisuus, että EU-maissa ja Suomessa jo toteutunut tuotanto- toiminnan ja väestön alueellinen keskittyminen jatkuu syvenevän integraation myötä. Tämä prosessi on Suomessa lähtenyt liikkeelle

useimpia muita Euroopan maita myöhemmin eikä ole edennyt yhtä pitkälle kuin muualla. Se merkitsisi väestön ja tuotantotoiminnan painopisteen siirtymistä jatkossakin Etelä-Suomen, erityisesti pääkaupunkiseudun suuntaan ja koko maan tasolla aluekeskusten suuntaan.

Jos alueellisen keskittymisen ohella mm. skaalaetujen merkityksen kasvun vuoksi tapahtuu alueittaista erikoitumista, talousalueet voivat tulla aiempaa herkemiksi sektorikohtaisille suhdannevaihteluille ja muille häiriöille. Tällä voi olla erityistä relevanssia Suomen kannalta, jos sopeutuminen toimialakohtaisiin häiriöihin tapahtuu pääasiassa yhteismarkkinoiden reuna-alueilla (ks. Venables 1996). Suomen tilannetta arvioitaessa on otettava huomioon maan sijainti muussakin mielessä. Ympäriällä ei ensivaiheessa saata olla ainuttakaan EMU-alueen maata eivätkä liikkuvuus, lähialuekauppa, suorat kontaktit naapurimaihin ja -alueille, joita integraation yhteydessä korostetaan, voi maantieteellisistä syistä muodostua Keski-Euroopan EMU-maiden kaltaisiksi sopeutumista helpottaviksi ja (endogeenista) kasvua edistäviksi tekijöiksi.

5.2 Alueiden välinen taseus

Pysyväisluontoisten alueellisten erojen ja maan sisäisten alueellisesti erilaisten suhdanne- ym. häiriöiden tapauksessa valtionapujärjestelmä ja verotulojen taseus lievittävät näiden tekijöiden vaikutuksia kuntatalouksien tasolla ja sosiaaliturvajärjestelmä kotitalouksien tasolla. Näihin aikoihin asti sekä kotitalouksien välinen että alueiden välinen taseus Suomessa on ollut ilmeisen pitkälle menevää. Koko talouden kasvu ja koko julkisen sektorin kyky selvitä velka- ja alijäämäkriteereistä vaikuttavat luonnollisesti näihin tarkoituksiin käytettävissä oleviin resursseihin sekä pidempinä jaksoina, että vuosi-

tasolla. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että tarve ylläpitää terveellä pohjalla olevaa julkista sektoria ei riipu ensisijaisesti EMU-asetelmista. Todettakoon, että myös jättäytyttäessä talous- ja rahaliiton ulkopuolelle odottamaan myöhempää jäsenyyttä julkisen sektorin tilaa koskevat samat lähentymiskriteerit kuin nytkin.

Suhdanne- ja rakennehäiriöihin nähden toisenlainen ongelma liittyy kasautuvaan alueelliseen kehitykseen ja kaupungistumiseen. Tasausmekanismit eivät auta samalla tavalla kuin puhtaiden suhdannevaihteluiden tapauksessa, koska valtionapujärjestelmän ja veropohjan tasauksen perustana ovat pääasiassa demografiset tekijät. Jos kuntien palvelutuotannossa esiintyy laajasti alenevia yksikkökustannuksia, väestöpohjan katoaminen merkitsee yksikkökustannusten nousua samalla kun veropohjaa katoaa. Tämä voi aiheuttaa kasvavia rahoitusongelmia ja negatiivisen kierteen taantuvilla alueilla, erityisesti syrjäseuduilla. Tämä prosessi on jo meneillään paljolti integraatiokehityksestä riippumattakin, mutta toisaalta yritysten ja väestön sijaintipaikkapäätösten tuloksena sen ei uskoisi ainakaan syvenevän integraation tuloksena hidastuvan. Kansallinen aluepolitiikka samoin kuin EU:n rakennepolitiikka saanevat kasvavan haasteen, mikäli nykyistä aluerakennetta pyritään säilyttämään tai sen muutosta selvästi jarruttamaan.

5.3 Stabilisaatio ja julkisen sektorin rakenne

Olettaen että alueellinen keskittyminen sekä alueelliset ja sektorikohtaiset vaihtelut saattavat korostua EMU-oloissa, voidaan kysyä mitä implikaatioita tällä on finanssipolitiikalle ja julkisen sektorin rakenteelle aluenäkökulmasta. Voiko asetelman muutos vaikuttaa valtion ja kuntien väliseen suhteeseen stabilisaatiopolitiikan harjoittamisen näkökulmasta?

Maan julkisen sektorin hierarkkinen rakenne (sisäinen fiskaalinen federalismi) vaikuttaa stabilisaatiopolitiikan harjoittamiseen. Budjettipolitiikan automaattinen stabiloiva vaikutus riippuu julkisen sektorin eri tasojen budjettien tasapainoehdoista sekä veromuodoista ja verotuksen rakenteesta. Jos alue- ja paikallistason verotus on tuloverotusta, ja ko. tasoilta edellytetään vuosittain tasapainossa olevaa budjettia, sitä epästabiloivampi järjestelmä on mitä enemmän fiskaalista valtaa on paikallistasolla (Johansen 1965, Krugman 1992). Toisin sanoen tässä tapauksessa, mitä suurempi on kuntasektori (eli korkea paikallisveroaste), sitä epästabiloivampi julkinen sektori on koko kansantalouden kannalta. Progressiivinen paikallistason tuloverotus olisi tietysti proportionaalista verotusta vieläkin epästabiloivampi. Stabilisaation kannalta edullisempia veromuotoja ovat sellaiset (esimerkiksi kiinteistövero), jotka eivät seuraa yksi yhteen tulonmuodostuksen muutoksia.

Suomessa paikallisverotus on pääasiassa kunnallista tuloverotusta, jonka rinnalla on yhteisöveron palautusjärjestelmä ja verraten pienimuotoinen kiinteistövero sekä käyttäjämaksuja. Näiden rinnalla valtionapujärjestelmällä on keskeinen merkitys kunnallisen toiminnan rahoittamisessa. Aiemmin vuoden 1976 kunnallislaki edellytti pyrkimystä tasapainoiseen budjettiin eli talousarvion menojen ja tulojen oli oltava tasapainossa vuositasolla. Vaikka laki ei käytännössä estänyt velkaantumista (velanotto oli yksi tulomuoto) käytännössä kunta-sektorin tulo- ja menokehitys kokonaisuudessaan seurasi verraten selväpiirteisesti kokonaistaloudellista kehitystä ja velkaantuminen oli normaalioloissa verraten pientä. 1990-luvun lammassa kuntasektorin bruttovelka suhteessa BKT:hen kasvoi suurimmillaan yli neljän prosentin suuruiseksi, mutta on sittemmin laskenut

kahden ja puolen prosentin tasolle vuonna 1996. Velkaantumisessa on tietenkin keskimääräisestä tilanteesta poikkeavia kuntakohtaisia eroja. Vaikka tiedossa ei ole suoranaisia asiaa koskevia tutkimuksia Suomesta, kuntien velkaantumisaste ei ole tiettävästi vaikuttanut rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen jälkeen niiden maksamiin korkoihin. Kuntien verotusoikeus ja ilmeisesti ajatus siitä, että valtio viime kädessä toimii kuntienkin takaajana selittää sen, ettei näkyviä korkoeroja esiinny velkaantumisen mukaisesti.

Vuoden 1995 kuntalaissa ei enää edellytetä muodollista budjettitasapainoa vuositasolla. Kuntalain edellyttämä vakaa talous tarkoittaa sitä, että tilikauden tulos talousarviossa tai yksittäisenä suunnitelmavuotena voi olla yli- tai alijäämäinen. Pääsääntöisesti on pyrittävä siihen, että kolmivuotisella suunnitelmakaudella kunnan tulot kattavat menot. Suhdannekehitystä vakaampi menokehitys kuntatasolla olisi koko taloutta stabiloiva. Toisaalta, tämä merkitsisi kuntatason yli- ja alijäämiä, jotka lasketaan osaksi julkisen talouden jäämiä yhdessä valtion ja sosiaaliturvarahastojen kanssa. Voidaan kysyä ainakin periaatteessa, miten kuntatason useampivuotinen vakauskriteeri sopii yhteen sen kanssa, että viime kädessä valtio vastaa julkisen talouden alijäämäkriteerin toteutumisesta vuositasolla.

Kirjallisuusluettelo saatavissa kirjoittajilta, Aikakauskirjan toimituksesta tai alkuperäisestä julkaisusta (Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 1997 / 15)

LIITE 1

Tuotannontekijätulot, käytettävissä olevat tulot ja kokonaistulot henkeä kohti suuralueittain indeksinä
(koko maa=100)

Tuotannontekijätulot

Alue	1971	1976	1981	1985	1990	1994
Helsingin seutu	161.0	146.6	138.7	142.9	141.3	143.2
Muu Etelä-Suomi	100.8	98.2	98.3	96.7	98.4	98.3
Väli-Suomi	80.1	83.4	86.4	86.0	82.4	81.6
Pohjois-Suomi	77.1	87.1	86.8	85.1	86.5	84.0
Koko maa	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Käytettävissä olevat tulot

Alue	1971	1976	1981	1985	1990	1994
Helsingin seutu	150.0	133.8	126.1	124.4	125.1	121.9
Muu Etelä-Suomi	100.1	99.1	99.0	99.1	99.9	98.7
Väli-Suomi	84.0	87.8	91.2	91.3	89.2	91.8
Pohjois-Suomi	82.5	89.7	89.7	89.6	89.1	91.1
Koko maa	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kokonaistulot

Alue	1971	1976	1981	1985	1990	1994
Helsingin seutu	144.7	129.6	121.8	119.8	119.9	..
Muu Etelä-Suomi	99.0	98.9	98.8	98.3	99.5	..
Väli-Suomi	86.3	89.2	92.8	93.6	91.8	..
Pohjois-Suomi	86.5	92.1	92.5	93.3	92.0	..
Koko maa	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	..

LIITE 2

Henkeä kohti laskettujen tulojen Gini-kertoimet suuralueittain, %

Tuotannontekijätulot

Alue	1971	1976	1981	1985	1990	1994
Helsingin seutu	32.5	33.4	34.3	34.0	37.5	49.6
Muu Etelä-Suomi	36.7	34.2	36.8	37.5	40.7	47.4
Väli-Suomi	40.2	37.6	38.6	39.0	41.6	48.8
Pohjois-Suomi	41.6	39.2	39.6	39.5	41.2	49.8
Koko maa	39.9	37.0	38.3	38.8	41.7	49.6

Käytettävissä olevat tulot

Alue	1971	1976	1981	1985	1990	1994
Helsingin seutu	26.4	22.2	22.0	21.7	22.1	29.1
Muu Etelä-Suomi	26.4	22.6	21.9	20.9	22.3	23.1
Väli-Suomi	29.7	22.8	22.7	21.8	21.9	22.4
Pohjois-Suomi	30.7	24.2	23.5	22.7	22.6	23.1
Koko maa	30.0	24.1	23.2	22.4	23.2	24.7

Kokonaistulot

Alue	1971	1976	1981	1985	1990	1994
Helsingin seutu	24.3	19.8	18.9	19.4	19.6	..
Muu Etelä-Suomi	24.3	20.2	19.1	19.1	19.8	..
Väli-Suomi	25.1	20.0	19.8	20.3	19.1	..
Pohjois-Suomi	26.1	20.1	20.2	19.9	18.9	..
Koko maa	26.7	21.2	20.1	20.2	20.2	..