

# EU:n itälaajeneminen ja työvoiman liikkuvuus<sup>1</sup>

Michael Burda

*Professori*

Humboldt Universität

Käsittelen esitelmässäni EU:n italaajentumista ja työvoiman liikkuvuutta. Kun Euroopan unionin potentiaalisia jasenkandidaatteja nimitetaan, joudutaan pohtimaan myös muuttoliikettä, joka on prosessin välttämätön osa.

Henkilökohtaisesti siirtolaisuus on osa omaa ja perheeni historiaa. Isoisoisani muutti aikoinaan tuolloin Itävallan alaisuudessa olleelta, nykyaan Ukrainaan kuuluvalta alueelta Teksiasiin puhuen ainoana kielenaan puolaa. Myös Berliini, kotikaupunkini, on kasvanut muuttoliikkeen pohjalta. Noin 150 vuotta sitten Berliiniä ei käytännöllisesti katsoen ollut olemassa. Tämä pätee myös monien muiden Euroopan kaupunkien suhteen. Siirtolaisuus on yksi meneillaan olevan laajentumisprosessin olennainen osa.

Monien mielestä työvoiman liikkuvuuden uhka on vakavampi ja tärkeämpi asia kuin itse paatos uusien valtioiden liittymisestä. He pel-

käävät, että siirtolaisten tulva vahingoittaa länsimaista yhteiskuntaihannetta. Se uhkaa toisaalta eurooppalaista hyvinvointijärjestelmää ja toisaalta esimerkiksi keskitettyjä palkkaneuvotteluja.

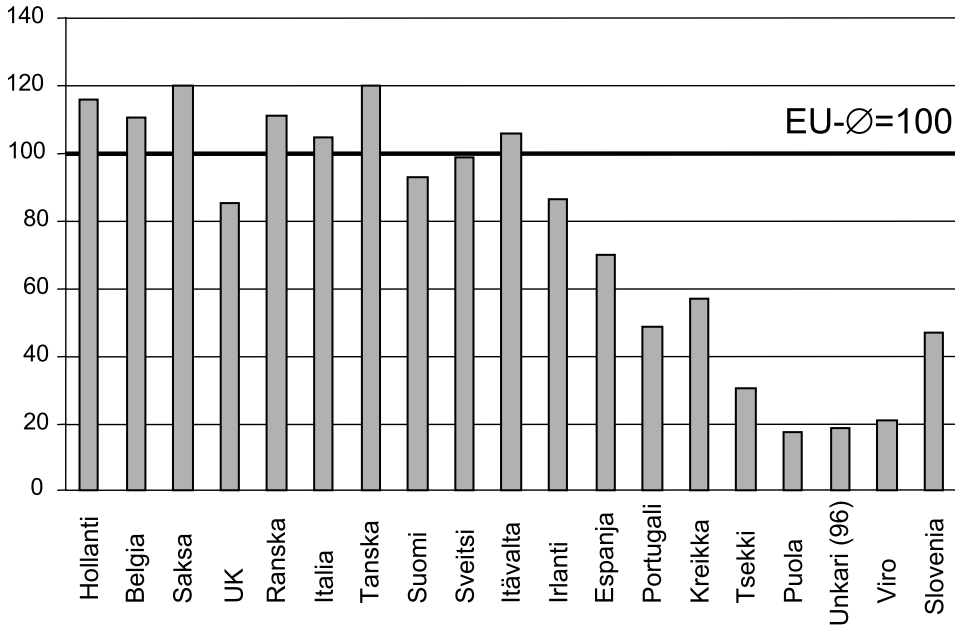
Nähdäkseni EU:n laajentuminen voi itse asiassa vahingoittaa Itä-Euroopan maita itseaan enemmän kuin auttaa niitä. Nykyisten jäsenmaiden kannalta taas laajeneminen hyödyntää enemmän kuin haittaa niitä. Päinvastoin kuin yleensä ajatellaan, siirtolaisvirta saattaa olla lännelle eduksi ja idälle haitaksi monella tavalla.

## Italaajentumisen ongelmat

Ensimmäinen ilmeinen näkökohta Itä-Euroopasta puhuttaessa (tarkoitan tässä entisiä kommunistiblokkiin kuuluneita maita) on, että ne ovat hyvin köyhiä. Taman asian muuttaminen suorilla investoinneilla ja taitotiedon siirtämisellä on prosessi, joka vie aikaa. Suurininvestoijien siirtyminen alueelle ja alkavan talouden kehittäminen ovat hyvin riskialtis operaatio, jossa paoaman tuotto on epävarma. Toisaalta väestö on hyvin koulutettua ja saadessaan mahdollisuuden voi hyvinkin saavuttaa Länsi-Eu-

<sup>1</sup> *Kansantaloudellinen yhdistys ja Sitra järjestivät 13.12.2001 Talouspoliittisen paneelin. Paapuhujana tilaisuudessa oli professori Michael Burda Humboldt -yliopistosta Berliinistä. Kansantaloudellinen aikakauskirja julkaisee Burdan esitelmän, jonka on kääntänyt Riitta Latvio ja toimittanut Leena Kerkelä.*

Kuvio 1. Henkeä kohden laskettu tulo prosenttina EU:n keskiarvosta vuonna 1997 (Ostovoimapariteetilla mitattuna, EU = 100)



roopan tuottavuustason. Itä-Eurooppa on siis tulevaisuudessa mahdollinen kilpailija Länsi-Euroopalle, ei ainoastaan tuen saaja.

Tarkasteltaessa EU:n jäsenten ja jäseniksi pyrkivien maiden taloudellisia lähtökohtia (Kuvio 1) havaitaan, että jäsenmaista Espanjan, Portugalin ja Kreikan kansantuote henkeä kohden on selvästi EU-maiden keskiarvon alapuolella. Ne ovat silti aivan eri tasolla kuin pyrkijämaat, joilla on parhaat mahdollisuudet päästä jäseniksi vuonna 2005. Bulgarian, Albanian ja Romanian kansantuotteiden taso on näitäkin vielä noin 20–30 prosenttia alhaisempi.

Mitä tässä tilanteessa tulisi tehdä? Eurooppa joutuu tulemaan toimeen tämän taloudellisen epätasapainon kanssa, niin kuin se on joutunut kohtaamaan sen jo kymmenen vuotta. Kuten väitöskirjani ohjaaja *Jeffrey Sachs* sanoo: kysees-

sä on poliittinen imperatiivi; Eurooppa ei voi sanoa 'ei' näille maille. Kysymys on vain siitä miten Euroopan integraatio toteutetaan.

Vuosien kommunismin ja jopa taloudellisen tyrannian jälkeen olisi täydellisen väärin jättää nämä maat siihen taloudellisen takapajuisuuden tilaan, jossa ne nyt ovat. Euroopan velvollisuus on päästää nämä maat palaamaan osaksi Eurooppaa, tekemään poliittinen paluu. Viisi kandidaattimaata haluaa osaksi Eurooppaa. Vaikka Puola olisikin muuttamassa mieltään EU-jäsenyydestä – eräiden viimeaikaisten mielipidemittausten mukaan yli 50% puolalaisista ei haluaisi liittyä unioniin nykyisellään – se joka tapauksessa haluaa olla osa Länsi-Eurooppaa ja sen traditioita.

Samaan aikaan Länsi-Eurooppa vaistoa integraation uhkaavan sen yhteiskuntien saa-

vuttamaa status quota. Jos integraatio itäisen ja Keski-Euroopan kanssa toteutetaan, tietyt traditiot ja yhteiskunnan piirteet saattavat olla uhattuna. Tästä uhasta pitää olla tietoinen; poliitikkojen on pystyttävä kertomaan siitä äänestäjilleen välttääkseen ongelmia ja tullakseen uudelleen valituiksi.

Hyvä esimerkki on *Gerhard Schröder* Saksassa. Hän on erittäin tietoinen siitä, että monet puolalaiset haluaisivat tulla Saksaan töihin. Jos puolalaisilla olisi rajoittamaton vapaus Saksan työmarkkinoille, todella monet puolalaiset olisivat kiinnostuneita tulemaan Saksaan töihin. Schröderin mukaan puolalaisille tulee asettaa seitsemän vuoden siirtymäaika, joka kieltää heidän työntekonsa Saksassa. Se olisi vastaavanlainen ratkaisu kuin Ranska vaati Portugalin liittyessä unioniin. Ranska vastusti portugalilaisten rajoittamatonta muuttovapautta. Schröderin mukaan Saksan on nyt vaadittava samanlainen kohtelu.

### **Euroopan integraatio ja Itälaajentuminen taloustieteellisessä kehikossa**

Tarkastellaan itälaajentumista kahden maan *Heckscher-Ohlin* -mallin avulla. Olkoon nämä maat Viro ja Suomi tai Itä- ja Länsi-Eurooppa. Itä- ja Länsi-Eurooppa voidaan nähdä työvoimavarantoina, jolloin lännessä on 320 miljoonaa asukasta ja Itä-Euroopassa hieman yli 100 miljoonaa. Molemmilla on fyysistä investointipääomaa. Pääoman määrän suhde työvoiman määrään on lännessä huomattavasti suurempi kuin idässä. Itä-Euroopassa on pulaa myös teknologiasta, mutta kriittisintä on pääoman puute. Itä-Euroopalla ei ole tuotantovälineitä eikä infrastruktuuria saavuttaakseen esimerkiksi Suomen tuottavuustason. Käytännös-

sä sekä Suomessa, Länsi-Saksassa että Itä-Saksassa on runsaasti pääomaa työvoimaan suhteutettuna verrattuna Itä-Eurooppaan.

Miten integraatio tässä tapauksessa toteutuu? Miten pääomaa kaipaavat itäeurooppalaiset pystyvät nostamaan tulotasoaan ja saavuttamaan Länsi-Euroopan kehityksessä mahdollisimman nopeasti ja kivuttomasti? Mieleeni tulee neljä vaihtoehtoa.

Ensimmäinen on omarahoitteinen talouskasvu. Itä-Eurooppa voi säästää ja investoida itse. Virolaiset siis työskentelevät ahkerasti ja säästävät ja rakentavat tehtaansa omilla säästöillään. Tällä tavoin Suomi on rakentanut oman taloutensa. Se vei monta sataa vuotta, mutta se on tietysti mahdollista. Toinen mahdollisuus on, että suomalaiset sijoittavat pääomaansa Viroon. Esimerkiksi Nokia rakentaa kännykkätehtaan Viroon käyttäen hyväksi maan halvempaa työvoimaa. Kolmas mahdollisuus on työvoiman siirtyminen Itä-Euroopasta Länsi-Eurooppaan eli muuttoliike. Neljäs mahdollisuus on entistä vilkkaampi kaupankäynti maiden välillä mikä tietyissä olosuhteissa voi osittain korvata kaksi ensimmäistä vaihtoehtoa.

Omarahoitteisen talouskasvun tapauksessa pääomaa ei siis siirtyisi Suomesta Viroon vaan virolaiset keräisivät itse pääomansa. Nokian tuotantoa ei siis siirrettäisi Viroon, vaan he rakentaisivat omat tuotantolaitoksensa omilla säästöillään ja investoinneillaan. Se veisi todella kauan aikaa. Taloustieteessä on näyttöä siitä, että kestää 35 vuotta kuroa umpeen puolet rikkaiden ja köyhien maiden varallisuuserosta. On siis toiveajattelua uskoa, että virolaiset pystyisivät nostamaan omin voimin taloutensa lännen tasolle. Jos virolaiset jätetään oman onnensa nojaan, kestää todella kauan ennen kuin he alkavat päästä lähelle Suomen elintaso. Se

Taulukko 1. Nettopääomainvestoinnit Keski- ja Itä-Euroopan maihin sekä Baltiaan, miljardia dollaria

Investoinnit	1991	1992	1993	1994	1995
Yhteensä	8.8	16.1	16.2	10.7	21.1
Yksityiset	2.6	12.7	12.6	6.4	19.4
Suorat sijoitukset	2.4	3.2	4.2	3.8	9.5
Yksityisten sijoitusten osuus	29 %	79 %	77 %	60 %	92 %

Lähde: EBRD; IMF; Maailmanpankki.

Taulukko 2. Oletko koskaan harkinnut työskenteleväsi lännessä?

Maa	Kyllä (%)	Ei (%)	On työskennellyt jo (%)
Albania	56,9	42,2	0,9
Bulgaria	25,1	73,6	1,4
Tšekin tasavalta	27,9	71,1	1,0
Viro	32,2	65,1	2,6
Unkari	24,6	73,4	0,7
Puola	30,4	65,0	4,6
Romania	32,9	65,7	1,4
Venäjän Euroopan puoleiset osat	29,7	69,5	0,8

vaihtoehto voidaan siis unohtaa. Jäljelle jää pääoman liikkuvuus, työvoiman liikkuvuus ja hyödykemarkkinoiden integraatio.

Pääoman liikkuvuus merkitsee tuotannon siirtämistä maasta, uusien tuotantolaitosten rakentamista muualle ja tuotannon vähentämistä omassa maassa ja mahdollisesti jossakin muualla. Muutos voi olla todella nopeaa. Itä-Saksa esimerkiksi sai kymmenen vuoden aikana Länsi-Saksasta 1,5 biljoonaa D-markkaa, eli noin 750 miljardia euroa pääomasiirtoina. Se on huimaava summa ja uskomaton suoritus, jonka kaltaista ei ole tehty missään aikaisemmin. Pääoman liikkuvuus Saksassa on aivan omalla tasollaan. En voi kuvitella, että suomalaiset olisivat valmiita siirtämään niin paljon rahaa Viroon. Vaikka kielenne ovat sukua ja maidenne välillä on olemassa sosiaalisia siteitä, ei ole kysymys samasta kansasta. Vaikka ul-

komaiset investoinnit Baltian maihin ovat olleet nousussa niitä ei ole tarpeeksi ratkaisemaan koko ongelmaa.

Kolmas vaihtoehto on työvoiman liikkuvuus. Se merkitsisi työhaluisten virolaisten päästämistä Suomen työmarkkinoille. Tällä hetkellä virolaiset pääsevät Suomeen turisteiksi ilman viisumia, mutta työluvan saanti on hankalampaa. Sama koskee Saksaa, jonka työmarkkinoille pääsyä odottaa 39 miljoonaa puolalaista.

Mitä mielipidetiedustelut kertovat ihmisten halukkuudesta muuttaa? Taulukossa 2 näkyvät Euroopan unionin tekemän mielipidemittauksen tulokset. Niiden mukaan suuri osa itäeurooppalaisista on harkinnut työskentelyä josain läntisen Euroopan maassa. Heistä muodostuu potentiaalisesti hyvin suuri siirtotyöläisessä. Albaniassa ja Virossa potentiaalisten muuttajien määrä on huomattavan suuri ver-

Taulukko 3. EU-viennin ja -tuonnin osuus kokonaisviennistä/-tuonnista

Maa	Vienti		Tuonti		Avoimuus 1996
	1991	1998	1991	1998	
Puola	55.6	64.0	49.7	63.8	26
Tšekin tasavalta	43.3	64.2	39.8	63.3	60
Unkari	58.6	73.0	56.7	64.0	33
Slovenia	60.9	65.5	50.1	69.1	49
Viro	0.5	54.7	3.0	60.2	80
Slovakia	34.3	55.8	23.4	50.4	63
Romania	.	64.7	.	57.6	30
Bulgaria	29	50.3	31	44.6	32
Liettua	28	56.6	22.1	55.3	50
Latvia	2.4	37.4	2.2	47.3	30
Valko-Venäjä	9.8	7.1	8.3	18.5	39
Ukraina	.	16.9	.	22.7	44
Venäjä	38.3	30.4	38.4	25.6	16

Lähde: DIW et al. (Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa 1999); WTO 1998; IMF

rattuna muihin maihin. Suuri osa ihmisiä on siis harkinnut muuttoa, kysymys kuuluu tekevätkö he sen?

Viimeinen sopeutumismekanismeista on kauppa. On tietyn ehdoin mahdollista, että Euroopan talous voidaan sopeuttaa kaupan avulla ilman voimakkaita työvoiman ja pääoman liikkeitä. Tämä professori *Mundellin* ajatus vuodelta 1957 oli yksi niistä ansioista, joilla hän sai Nobelin palkinnon. Mundell esitti, että kauppa voi korvata työvoiman ja/tai pääoman liikkeitä. Perusajatus on, että oletamme Viron erikoistuvan työvoimavaltaisten tuotteiden tuottamiseen ja Suomen pääomavaltaisiin tuotteisiin. Kaupan vaikutuksesta ja joidenkin oletusten vallitessa työn tuotto molemmissa maissa yhtäläistyisi. Suomessa ne teollisuudenalat taantuisivat, joihin Viro erikoistuisi ja myös Virossa jotkin toimialat kärsisivät. Mutta se olisi osa taloudellista ja rakenteellista muutosta ja korvaisi osan aiemmin mainituista vaihtoehtoista.

Tutkimalla taulukkoa 3 voidaan havaita, että kauppa on hyvin tärkeä näkökohta taloudelliselle integraatiolle. Maista, joista olen puhunut, erityisesti Viro on hyvin avoin talous. Virohan on venäläisille tuotteille kauppapaikka, josta ne viedään muualle Eurooppaan. Euroopan maiden kanssa käytävä kauppa on siellä jo melko korkealla tasolla. Kauppa on kasvanut räjähdysmäisesti, heijastaen itse asiassa niitä luontaisia taloudellisia lähtökohtia, joita Virolla on aina ollut. Viro on kauppareittinä käytetty pieni maa suuren vesireitin varrella. On itsestään selvästi oletettavissa, että nyt saavutetaan samat määrät ja suunnat kuin 1920-luvun kauppakäynnissä. Sellaisten maiden kuin Viron, Tšekin tasavallan ja Slovakian maantieteellis-taloudellinen asema tekee niistä luontaisia kauppasemia Euroopan taloudellisessa integraatiossa.

Kauppamekanismi ei kuitenkaan aina toimi. Teoreettisesti voidaan osoittaa, että tuotannon tekijähintojen yhtäläistyminen toteutuu vain jos Suomi ja Viro eivät erikoistu täydelli-

sesti. Eli jos Suomi keskittyy toimimaan vain puhelimien tuotannossa ja Viro vaatteiden ja tekstiilien tuotannossa, tuotannon tekijähinnat poikkeavat ja samat kannustimet muuttoliikkeen keeseen ovat edelleen jäljellä. Teoreettisesti sama ongelma säilyy, jos työvoimaintensiivisyys vientisektorilla molemmissa maissa on hyvin samanlainen. Lisäksi, jos näillä kahdella maalla on monia suljetun sektorin toimialoja, jotka eivät altistu kansainväliselle kilpailulle, vyöhyke, jolla tuotanto on hajautunutta kapenee mikä rajoittaa jo teoreettisestikin mahdollisuuksia yhtäläisiin palkkoihin.

Taloudellinen integraatio on usean prosessin yhdistelmä. Ilmiö ei tarkoita pelkästään sitä, että Suomeen tulee ihmisiä viemään suomalaisilta työpaikat. Asia on paljon monimutkaisempi ja oikealla politiikalla eli suorilla investoinneilla sekä kaupalla voidaan helpottaa siirtolaisongelmaa. Tähän Euroopan unioni voi todella myötävaikuttaa.

## **Eurooppalaisen muuttoliikkeen erityispiirteitä**

Tällä hetkellä arvioidaan, että muuttoliike EU:n jäsenvaltioiden sisällä on samaa luokkaa kuin Yhdysvaltoihin, noin 1–1,5% vuodessa. Kaikki eurooppalaiset eivät suostu uskomaan sitä, mutta he luultavasti asuvatkin Irlannissa, jonne ei juuri muuteta. Saksassa ja Itävallassa siirtolaisuus tuntuu selvästi. Vaikutus on siis hyvin erilainen eri puolilla EU:ta. Samoin on Yhdysvalloissa, jossa Texas, Kalifornia ja Arizona ottavat vastaan suurimman osan meksikolaisista ja muista keskiamerikkalaisista siirtolaisista. Suomessa luultavasti siirtolaisuuden paine koetaan voimakkaammin Venäjän ja Baltian maiden suunnasta. Kyse ei kuitenkaan ole vielä suurista muuttovirroista. Yksi syy ovat tie-

tysti voimassa olevat rajoitteet. Puolalaisen on hyvin vaikeata saada Saksasta töitä laillisesti. Monet työskentelevät Saksassa laittomasti, mutta laittomia siirtolaisia ei voi syyttää Saksan ongelmista. Sama koskee varmasti Suomea. Toisaalta, jos muuttorejoitteet poistetaan, tilanne voi muuttua hyvinkin nopeasti.

Tiedämme, että palkka- ja työttömyysasteerot maiden välillä vaikuttavat määräävästi muuttoalttiuteen. Ilmiö pätee maailmanlaajuisesti, puhutaan sitten Bangladeshista, Unkarista tai Tšekin tasavallasta. Tiedämme myös, että absoluuttinen tulotaso vaikuttaa negatiivisesti muuttoalttiuteen. Se merkitsee, että mitä rikkaampi maa absoluuttisesti on sitä vähemmän sieltä halutaan muuttaa. Tämä pätee erityisesti Etelä-Euroopan maihin. Alttiuteen ei vaikuta vain suhteellinen palkka, vaan myös yleinen palkkataso.

Eurooppa on kansojen mosaiikki, ei sultusuuni, kuten Yhdysvallat. Eurooppalaiset pitävät traditioistaan. Jokaisella Euroopan maalla on omat traditionsa, oma historiansa, johon vedotaan keskusteltaessa muiden maiden kanssa. Jopa maiden sisällä on alueellisia kulttuurireita. Kiintymys paikallistapoihin tekee ihmisistä vastahakoisia lähtemään. Ihmiset haluavat asua kannattamansa jalkapalloseuransa lähellä. He haluavat käydä paikallisissa pubeissaan, jossa he ovat käyneet vuosikausia. He haluavat asua lähellä sukuaan. Nämä asiat eivät ole niin selväpiirteisiä Yhdysvalloissa. Tämä eurooppalaisten piirre saattaa vähentää siirtolaisuusriskiä Itä-Euroopasta huomattavasti.

Euroopan huono puoli verrattuna Yhdysvaltoihin on, että siirtolaisten on hyvin vaikeata sopeutua. Hän voi tuntea olonsa hyvin kohtoisaksi, ja ylittäessään tietyn rajan yhtäkkiä täysin ulkopuoliseksi. Tämä saattaa estää siirtolaisuutta kaiken kaikkiaan. Kaikki nämä asiat

Taulukko 4. Saksan sisäinen muuttoliike 1987–1998

Vuosi	Muuttovirta idästä länteen		Muuttovirta lännestä itään		Itäsaksalaisten kokonaismäärä lännessä
	absoluuttinen	% koko väestöstä	absoluuttinen	% koko väestöstä	
1987	22 800	0,03	2 400	<0,01	20 400
1988	43 300	0,06	2 500	<0,01	61 200
1989	388 400	0,50	5 100	0,01	444 500
1990	395 343	0,50	36 217	0,05	803 626
1991	249 743	0,31	80 267	0,10	973 102
1992	199 170	0,25	111 345	0,14	1 060 927
1993	172 386	0,21	119 100	0,15	1 114 213
1994	163 034	0,20	135 774	0,17	1 141 473
1995	168 336	0,20	143 063	0,18	1 166 746
1996	166 007	0,20	151 973	0,19	1 180 780
1997	167 789	0,20	157 348	0,19	1 191 221
1998	182 478	0,22	151 750	0,18	1 221 949

tulisi muistaa, kun ajatellaan työvoiman liikkuvuutta ja muuttoalttiutta. Hyvä esimerkki on Saksan yhdistyminen. Saksan yhdistymistä voidaan pitää ääriesimerkkinä yhtenäisistä työmarkkinoista. Itä- ja länsisaksalaiset puhuivat samaa kieltä. He olivat kuuluneet samaan valtion useita vuosikymmeniä Saksan yhdistymisestä asti vuonna 1871, mistä asti saksalaiset nähtiin kansakuntana. Sitä, kuinka paljon väki muuttaa itäisen ja läntisen Saksan välillä, voidaan ajatella ylärajana, jonka yli liikkuvuus tuskin nousee esimerkiksi Suomen ja Viron rajalla. Itäsaksalaisten tulotaso henkeä kohden oli noin 15–20% Länsi-Saksan tasosta vuonna 1989. Taulukossa 4 näkyy muuttovirtojen kehitys itäisestä Saksasta läntiseen siitä lähtien, kun Berliinin muuri murtui vuonna 1989.

Vuoden 1989 muutto tapahtui käytännössä kahden kuukauden aikana, jonka jälkeen muuttoliike alkoi nopeasti laantua. Näin on erityisesti, jos katsotaan nettomuuttoa, sillä

moni muutti takaisin itään. Nykyään ollaan lähestymässä ns. luonnollisia muuttovirtoja, joita havaitaan läntisen Saksan osavaltioiden välillä. Itäisestä Saksasta tulee paljon muuttajia ja toisaalta suuri muuttovirta suuntautuu myös takaisin, joten nettomuutos on melko pieni. Tilanne on tämä, vaikka itäisessä Saksassa ansaitaan yhä vain 70–75% Länsi-Saksan palkoista. Itäsaksalaiset eivät siis ole vielä saavuttaneet Länsi-Saksan palkkatasoa. Jos ihmiset reagoisivat pieniinkin eroihin palkkoissa, voitaisiin odottaa paljon useamman muuttavan länteen, kuin tilastot tällä hetkellä osoittavat. Jotkin muut tekijät siis pidättelevät itäsaksalaisia. Kyseessä voi olla parempien aikojen ennakointi tai kotiseuturakkaus. Jos tunnette saksalaisia, tiedätte että Saksissa ihmiset eivät puhu samalla lailla kuin Reininmaalla, eivätkä samalla tavalla Pommerissa kuin Friisinmaalla.

Olemme kollegani *Jennifer Huntin* kanssa<sup>2</sup> tutkineet palkkaerojen vaikutusta muuttoalt-

tiuteen. Tuloksiksi saimme, että vuotuisen muuttoliikkeen jousto Saksan eri osavaltioiden välillä muuttoliikkeen kohteena olevan osavaltion palkan suhteen oli 1.66, lähtöosavaltion palkan suhteen  $-1.15$ , kohdeosavaltion työttömyyden suhteen  $-0.20$  ja lähtöosavaltion työttömyyden suhteen  $0.01$  (ei tilastollisesti merkitsevä). Kohdeosavaltion palkkatasolla oli siis odotettu positiivinen vaikutus muuttoliikkeeseen. Kun kohdeosavaltion palkkataso nousee  $1\%$ , kasvaa muuttovirta sinne n.  $1,7\%$ . Lähtötason palkkataso vaikutus oli myös hyvin voimakas. Itäksalaisten tulojen nostaminen, oli se sitten vaikka tulonsiirroin, vähentää muuttoa länteen. Työllisyystasolla oli myös oma, vaikkakin pienempi vaikutuksensa.

Tutkimme myös muuttovirtoja ikäluokittain ja osoittautui, että nimenomaan nuoret muuttavat. Vuotuisen (brutto)muuttoliikkeen jousto palkkojen suhteen oli lähtöalueella  $-2.69$  ikäryhmässä  $18-24$ -vuotiaat,  $-1.58$  ikäryhmässä  $25-44$ -vuotiaat ja  $-0.62$  ikäryhmässä  $45-55$ -vuotiaat (viimeinen ei tilastollisesti merkitsevä). Nuorimmat ihmiset siis muuttavat kaikkein todennäköisemmin. Uskon, että tulos on yleistettävissä myös Viroon. Muuttajat ovat niitä, jotka sijoittavat omaan tulevaisuuteensa.  $55$ -vuotias tuskin muuttaa, jollei hän ole todella pakon edessä.

## EU:n itälaajentumisen merkitys idälle ja lännelle

Kaupan avulla on siis voitava tasoittaa taloudellisia eroja ja sillä tuleekin olemaan merkit-

tävä rooli. Tämä tarkoittaa kuitenkin rakenteellista sopeutumista, joka voi olla hyvinkin tuskallista. Mutta mitä EU:n laajeneminen merkitsee idälle ja lännelle? En usko, että EU:hun liittyminen on kovinkaan hyvä asia Itä-Euroopalle, vaikka se merkitsee paluuta Eurooppaan ja siihen eurooppalaiseen patriotismiin, jota nyt ollaan hakemassa. Hakijamaiden kannalta vaihtoehto ei kuitenkaan ole välttämättä paras. Syy tähän ovat juuri vaadittavat rakenteelliset muutokset.

Hyvä esimerkki tästä on Espanja. Francon valtakauden jälkeen Espanja liittyi EU:hun vuonna 1986, minkä seurauksena työttömyys kasvoi huomattavasti. EU:hun liittyminen saattaa rasittaa maan taloutta, koska se pakottaa maan sopeutumaan EU:n maailmankauppajärjestelmiin. Espanjan lisäksi samoin on käynyt Suomessa, Ruotsissa, Irlannissa ja Isossa-Britanniassa.

Olen tarkastellut eri maiden työttömyysasteen muutoksia ennen niiden pyrkimistä EU:hun ja niiden liittyttyä jäseniksi. Taulukossa 5 on esitetty kunkin maan ensimmäinen hakemisajankohta ja ajankohta, jolloin maa on

Taulukko 5. 1. hakupäivä ja hyväksymisajankohta EU:iin (EC)

Maa	1. hakemuksen jättöpäivä	Hyväksymisajankohta
UK	10.05.1967	01.01.1973
Irlanti	10.05.1967	01.01.1973
Tanska	11.05.1967	01.01.1973
Kreikka	12.06.1975	01.01.1981
Portugali	28.03.1977	01.01.1986
Espanja	28.07.1977	01.01.1986
Itävalta	17.07.1989	01.01.1995
Ruotsi	01.07.1991	01.01.1995
Suomi	18.03.1992	01.01.1995

Lähde: W. Weidenfels und W. Wessels.

<sup>2</sup> Burda M. and J. Hunt (2001) "Let the Desert Bloom, Labor Markets and German Integration", Paper prepared for Brookings Papers on Economic Activity Conference September 2001. (toim. lisäys)



liittynyt jäseneksi. Kuvioissa 2 ja 3 kuvataan keskimääräistä työttömyysastetta ennen ja jälkeen näiden ajankohtien.

Kysymys on yksinkertainen: mitä jäsenyyttä ja EU:n jäsenysshakemus merkitsevät hakijamaille? Jo hakuvaiheessa maan odotetaan uudistavan talouttaan Brysselin toivomaan suuntaan. Kuvioissa näkyy suhdannevaihteluista puhdistettu keskimääräinen työttömyysaste ennen ja jälkeen jäsenhakemuksen. Joillakin mailla on ollut vähemmän vaikeuksia, kun taas Irlanti ja Espanja ovat joutuneet kamppailemaan enemmän työttömyyden kanssa. Jos tarkastellaan työttömyyttä ennen ja jälkeen liittymispäivämäärän havaitaan nousua jo viisi vuotta aikaisemmin, minkä täytyy liittyä jäsenhakemukseen. Tällöin olisi tietysti osoitettava, että maa tulee muuttamaan lainsäädäntöään EU:n velvoittamaan suuntaan.

Yksi seikka, joka tekee liittymisestä vaikean ovat länsieurooppalaiset työmarkkinaehdot. Ne mm. oikeuttavat jokaisen nauttimaan sosiaaliturvasta, säätelevät lomaoikeuksia, yötyöehtoja, irtisanomissuojaa ja palkkasaatavia. Näitä sosiaalisia oikeuksia oletetaan nyt sovellettavan sellaisia maihin kuin Puola, Tsekki, Unkari ja tietysti Viro. Hakijamaiden oletetaan omaksuvan välittömästi samanlaiset käytännöt työmarkkinoilla kuin rikkaissa länsieurooppalaisissa maissa. Voi vain kuvitella millaisia ongelmia tämä synnyttää. Paras esimerkki on jälleen Espanja, joka kärsi todella huomattavasta työttömyyden kasvusta suurimmaksi osaksi maataloussektorilla, jota EU-jäsenyyttä verotti rankasti. Jotain saman tapaista tulee tapahtumaan Puolassa. Puola on samassa tilanteessa kuin Espanja oli 80-luvun alussa. 25% Puolan työvoimasta on tällä hetkellä maataloussektorilla. Nämä maanviljelijät eivät tule selviämään jäsenyydestä. He tulevat menettämään työpaik-

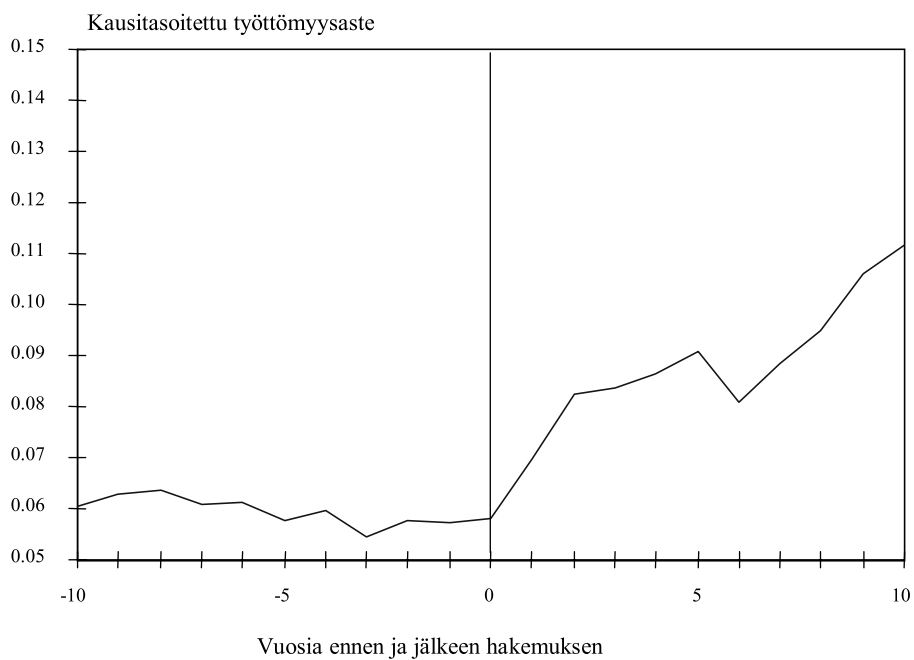
kansa ja muuttamaan kaupunkeihin, jossa työpaikan löytäminen on hankalaa. Osa heistä todella muuttaa länteen.

Integraatio sisältää sekä hyviä että huonoja puolia. Vaikka länsieurooppalaiset ovat niin huolissaan siirtolaisuudesta, luulen että se tulee itse asiassa hyödyttämään länttä. Perustan arvioni lähinnä Saksan kokemuksiin siirtolaisuudesta. Siirtolaisuutta voidaan verrata Troijan hevoseen. Samalla tavoin kuin troijalaiset saivat kaupunkiaan puolustaessaan lahjaksi hevosen, jonka sisään oli kätkeyty vihollisen joukkoja, on suurempi markkina-alue tuo lahjaksi saatu Troijan hevonen länsieurooppalaisille. Mutta seurauksena voikin olla, että sen sijaan, että Länsi-Eurooppa asettaisi standardit Itä-Euroopan työmarkkinainstituutioille, itäeurooppalaiset kyseenalaistavat lännen käytännöt, kuten kollektiiviset palkkaneuvottelut ja kysyvät miksi työntekijöiden ei anneta neuvotella palkkoja yritystasolla. Miksi on olemassa irtisanomissanktioita, erorahoja yms., jotka jäykistävät työmarkkinoita? Puolalainen metalliteollisuusalan yritys, joka yrittää rakenteellisesti sopeutua uusiin markkinoihin, joutuu ehkä irtisanomaan joitakin työntekijöitä. Jos yrityksen oletetaan nostavan tuottavuuttaan hetkessä, on selvää, että sen on muutettava tapaansa tehdä bisnestä.

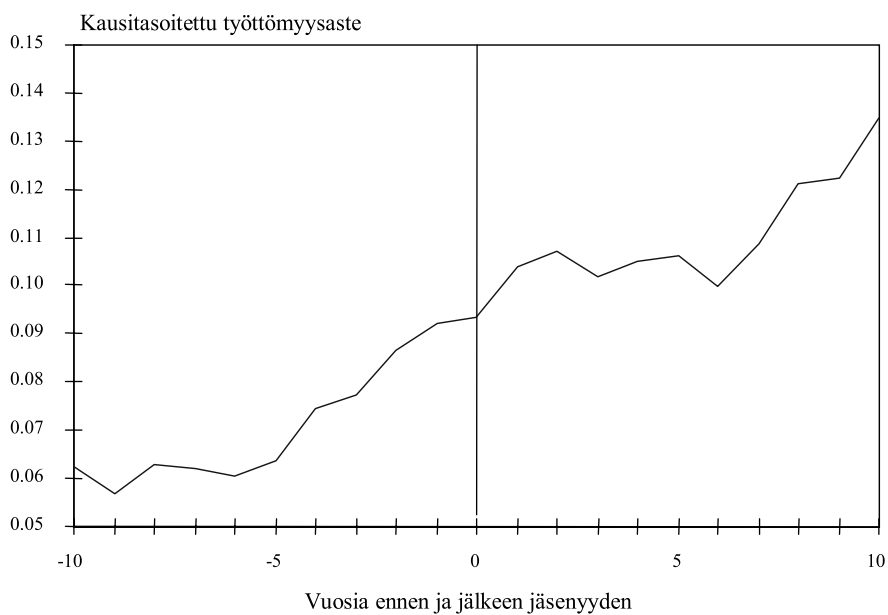
Katsotaan mitä tapahtui Saksassa. Yhdistymisen jälkeen ammattijärjestöjen edustajat menivät Itä-Saksaan ja pyysivät itäsaksalaisia liittymään heidän liittoihinsa. Vuonna 1991 työntekijöiden järjestäytymisasteet Itä-Saksassa olivat huomattavasti korkeammalla tasolla kuin Länsi-Saksassa. Itä-Saksa oli erittäin teollistunut talous.<sup>3</sup> Itä-Saksan sopeutuessa Länsi-Sak-

<sup>3</sup> DGB:n (*Deutscher Gewerkschaftsbund*) ja *Statistisches Bundesamtin* tilastojen mukaan.

Kuvio 2. Kausitasoitettu työttömyysaste EU-hakemuksen hakupäivän ympärillä



Kuvio 3. Kausitasoitettu työttömyysaste sen ajankohdan ympärillä, jolloin maa on hyväksytty EU:n jäseneksi.



Taulukko 6. Työnantajjärjestön jäsenmäärä ja sopimusten ulkopuoliset palkat Itä-Saksassa

	1993	1995	1998
Työnantajjärjestöihin kuuluvien yritysten osuus kaikista yrityksistä (%)	36	27	21
Työntekijäjärjestöihin kuuluvien työntekijöiden osuus kaikista työntekijöistä (%)	76	64	45
Niiden yritysten osuus, jotka maksavat alle liittojen suosittelemia palkkoja toimialallaan tai alueellaan (%)	35	33	41
Niiden työntekijöiden osuus, jotka saavat palkkaa vähemmän kuin liittojen suositukset (%)	12	16	28

Lähde: DIW(1999).

san työmarkkinoille teollisuustyöpaikkojen määrä romahti ja samaan aikaan on ollut havaittavissa huomattava pudotus järjestöjen jäsenmäärissä yli 50 prosentista tämän hetkiseen vähempään kuin 30 prosenttiin.

Vielä mielenkiintoisempaa on se, mitä tapahtui työnantajapuolella. Tämä näkyy taulukosta 6. Länsi-Saksan työnantajat yrittivät saada Itä-Saksan työnantajat liittymään työnantajajärjestöön, minkä ne alussa tekivätkin. Saksassa tulosopimuksessa sovittuja palkkoja maksetaan vain yrityksissä, jotka osallistuivat neuvotteluihin eli työnantajaliittoon kuuluvat yritykset maksavat sopimuksen mukaisia palkkoja. Jos yritys ei kuulu työnantajaliittoon, se voi maksaa minkä suuruisia palkkoja tahansa. Työntekijät eivät tietysti siitä pidä, ja voi syntyä ongelmia, mutta kokonaisuudessaan palkkojen muodostus Saksassa perustuu työnantajaliittoon. Nykyään itäsaksalaiset yritykset kuitenkin eroavat joukoin työnantajaliitosta. Viime vuosina jäsenyritysten osuus kaikista yrityksistä on pudonnut 36 prosentista alle 20 prosenttiin. Villeillä työnantajilla työskentelevien määrä on kasvanut huomattavasti. Itä-Saksa yrittää siis luoda vapaita työmarkkinoita. Niiden

työnantajien osuus, jotka maksavat alle sopimuspalkkojen on nyt noin 40%. Tätä eivät länsisaksalaiset todellakaan odottaneet, kun Saksa yhdistyi. He ovat huolissaan, sillä itäsaksalaisten tapa hoitaa asioita uhkaa koko 40-vuotiaasta työmarkkinainstituutiota.

On selvää, että integraatio aiheuttaa jännitteitä. Olen tässä esityksessä viitannut vain Saksan tilanteeseen, sillä siellä jännitteet ovat näkyvillä. Nämä jännitteet voivat kuitenkin leviätä yli Itä- ja Länsi-Euroopan. On mielenkiintoista miten erityisesti Länsi-Euroopassa tullaan hoitamaan tämä tilanne. Münchenin yliopiston professori *Hans-Werner Sinn* kutsuu tätä aikapommiksi. Hän ajattelee, että hyvin monet ihmiset tulevat muuttamaan länteen. Vaikka he eivät muuttaisikaan, kauppa tulee asettamaan monia uusia haasteita länsieurooppalaiselle systeemille, erityisesti hyvinvointivaltiolle. Voidaan kysyä, onko rakennemuutoksen aikana varaa samanlaiseen hyvinvointijärjestelmään kuin vakaan kehityksen aikana. Toisaalta on huoli siitä, että Itä-Euroopan maat tulevat menettämään osan kyvykkäintä väestöään. Tilanne on siis kaiken kaikkiaan hyvin haasteellinen.

Taulukko 7. Onko todennäköistä että muutatte maasta?

Maa	Ehdottomasti (%)	Ehkä (%)	Luultavasti ei (%)	Ehdottomasti ei (%)
Albania	38,0	25,1	8,3	28,6
Bulgaria	1,8	9,1	17,1	72,1
Tsekin tasavalta	0,4	3,9	12,6	83,0
Viro	2,2	11,1	30,6	56,0
Unkari	0,8	3,2	16,5	79,6
Puola	1,4	3,4	18,7	76,6
Romania	2,8	14,2	16,4	66,6
Venäjän Euroopan puoleiset osat	0,6	5,8	23,2	70,4

Onko muuttoliike vakavin kaikista integraatioon liittyvistä ongelmista? Tämän puolesta puhuu tulevien EU-maiden suuri asukasmäärä, joista mahdollisesti suuri osa ajattelee muuttavansa. Maantieteellisesti he ovat myös hyvin lähellä. Viro on Suomesta 15 minuutin lentomatkan päässä. Samoin Moskova on hyvin lähellä. Muuttoliikkeestä voi tulla ongelma Suomen kaltaiselle maalle, jonka sosiaaliturva on houkutteleva.

Mahdollinen palkkojen joustamattomuus lännessä voi myös muodostua ongelmaksi. Kun puolalaisia tulee Saksan työmarkkinoille ja palkat eivät jousta, osa saksalaisista tulee menettämään työpaikkansa. Tämä asia huolestuttaa monia, etenkin niissä maissa, jotka tulevat vastaanottamaan siirtolaisia. Toisaalta tiedämme, että absoluuttinen tulotaso vähentää siirtolaisuutta. On siis kysymys kisasta Itä-Euroopan talouskehityksen ja muuttoliikkeen välillä.

Toisaalta on myös joitakin valoisia ennusteita: demografisesti katsoen itäeurooppalaiset eivät ole niin halukkaita muuttamaan, sillä idässä on enemmän iäkkäitä ihmisiä kuin lännessä. Iäkkäät ihmiset muuttavat vähemmän hanakasti, kuten ilmeni itäsaksalaisten muuttoa

kartoittaneessa tutkimuksessa, johon viittasin aiemmin. Lisäksi puhutaan eurooppalaisista. Huolimatta samantyyppisistä kulttuureista, kuten Virossa ja Suomessa, eurooppalaiset asuvat sittenkin mieluiten kotimaassaan. Tämä on näkökohta, josta voi olla integraatiossa hyötyä.

Odottaminen saattaa myös kannattaa eli on ehkä järkevää odottaa ja katsoa muuttuvatko asiat omassa maassa huonompaan suuntaan ennen kuin muuttaa. Tiedämme aikaisemmassa kokemuksesta EU:n kohdalla, että sellaisissa maissa kuten Irlanti, Portugali ja jopa Espanja, maastamuutto on ajan mittaan pienentynyt, kun maat ovat kehittyneet. Irlanti itse asiassa ottaa nykyään vastaan siirtolaisia. Irlanti on nykyään henkeä kohdella lasketulla BKT:lla mitattuna rikkaampi kuin Britannia. Monet irlantilaiset, jotka asuivat Liverpoolissa tai Yhdysvalloissa, ovat nyt muuttamassa takaisin. Tällaista käännettä kukaan ei voinut kuvitella 25 vuotta sitten.

Taulukon 7 valossa tilanne ei näytä toivotomalta. Ihmiset, jotka ovat hyvin varmoja lähdistään rajoittuvat suureksi osaksi yhteen maahan: Albaniaan, joka on hyvin köyhä ja samalla hyvin pieni maa. Venäjän Euroopan puolei-

sissa osissa on ainoastaan pieni murto-osa, joka on erittäin kiinnostunut muuttamaan. Suurin osa sijoittuu ”ehdottomasti ei” -ryhmään. Jos taloudellinen kehitys on suotuisaa, mitä voidaan auttaa kauppaa tehostamalla – tilanne voi parantua paljonkin.

Onko itälaajentuminen siis kirous vai Troijan hevonen? Väitän, että se on sekoitus molempia. Itä-Euroopan maille laajentuminen voi olla ongelma. Ne pääsevät läntisen Euroopan markkinoille, mutta toisaalta joutuvat vastaamaan odotuksiin omaksua Länsi-Euroopan valtioiden instituutiot välittömästi. Onko Puolan siis järkevää omaksua työsuojelulainsäädäntö, sosiaaliset turvaverkot jne., jos siihen ei ole varaa. Puolan pitäisi saavuttaa Saksan, Suomen tai Ruotsin kehitystaso, ennen kuin se olisi taloudellisesti mahdollista. Integraatio on myös tuo Troijan hevonen: etu joka voi muuttua elämäntapaa ja tapoja kohtaavaksi uhaksi. Väitän,

että siirtolaisuus on keskeisessä asemassa integraatioprosessissa.

Työttömyyden noustessa muuttoliike tulee vielä keskeisemmäksi. Noususuhdanne Puolassa on ohi. Kun työttömyys nousee, muuttoliike voi vilkastua. Jos talouskasvu Puolassa loppuu, riski nousee entisestään. Se tuntuu erityisesti rajavaltioissa, kuten Saksassa. Siksi on meidän etujemme mukaista auttaa Puolaa kasvamaan niin nopeasti kuin mahdollista ja siihen tarvitsemme kauppaa. Meidän täytyy päättää heidät markkinoillemme, jotta he voivat myydä meille tuotantoaan. Jos katsotaan viimeistä kymmentä vuotta, Puolan talouskasvu on ollut nopeinta kaikista hakijamaista. Euroopan integraatio on haaste, poliittinen mutta erityisesti taloudellinen haaste. Vastataksemme tähän meidän on mietittävä, kuinka estämme integraation uhkaamasta elämäntapaamme. □