

EU:n itälaajeneminen ja suomalaiset työmarkkinat*

Jaakko Kiander
VTT, tutkimusprofessori
VATT

Juhana Vartiainen
VTT, tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos

1. Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastellaan EU:n itälaajenemisprosessia ja itälaajenemisesta mahdollisesta seuraavaa työvoiman muuttoliikettä uusista jäsenmaista vanhoihin jäsenmaihiin. Erityisesti pyritään arvioimaan Suomeen suuntautuvan muuton laajuutta. Artikkelissa päädytään siihen, että itälaajenemisen yhteenlasketut työmarkkinavaikutukset Suomeen ovat vähäisiä. Vaikutukset eri työntekijäryhmiin riippuvat muuttajien osaamisen jakaumasta. Todennäköisen muuttoliikkeen yhteisvaikutus on myönteinen Suomelle, erityisesti kun otetaan huomioon odotettavissa oleva väestön ikääntyminen ja siitä seuraava työvoimapula.

Baltia, ja erityisesti Viro on Suomen kannalta todennäköisin maastamuuttoalue. Vaikka muuttoliike näistä maista olisi suhteellisen voimakaskin, jää sen vaikutus Suomen työmarkkinoihin arviomme mukaan pieneksi. On odotettavissa, että muuttoliike saa aikaan

myönteisiä vaikutuksia vastaanottavissa maissa ja kielteisiä vaikutuksia työvoimaa ja inhimillistä pääomaa menettävissä lähtömaissa.

Artikkelin aluksi esitellään EU:n itälaajenemisprosessia ja hakijamaiden taloudellista tilannetta. Tämän jälkeen keskustellaan lyhyesti talouksien konvergenssista ja tuotannontekijöiden liikkeiden merkityksestä konvergenssia luovana tekijänä. Esittelemme myös joitakin tuloksia migraation taloustieteestä. Artikkelin loppuosassa arvioimme Suomeen mahdollisesti suuntautuvan muuttoliikkeen suuruutta.

2. EU:n itälaajenemisprosessi

Euroopan unioni on sitoutunut olemaan valmis uusien jäsenten mukaan ottamiseen vuonna 2002. Käytännössä laajeneminen tapahtuu myöhemmin. Laajenemista on edeltänyt hallitusten välinen konferenssi (HVK), missä EU:n nykyisten jäsenmaiden oli kyettävä ennen laajenemista sopimaan yhteisön toimielinten uudistamisesta siten, että laajentuminen tulisi mahdolliseksi. HVK:n päättymisen antaa

* Tämä artikkeli perustuu Talousneuvostolle tehtyyn selvitykseen. Kiitämme Mika Widgreniä hyödyllisistä kommentista.

suuntaa sille, milloin ja miten laajentuminen voi tapahtua. HVK on jo päättynyt mutta Nizzan kokouksen päätösten ratifiointiprosessi on edelleen kesken eikä tarkkojen laajenemisaikataulujen laatimiselle ole vielä edellytyksiä. Lisäksi taloudellinen valmius EU-jäsenyyteen on hyvin erilaisella tasolla eri hakijamaissa. Siten EU:n laajeneminen lienee mahdollista aikaisintaan vuonna 2005.

Tällä hetkellä EU:n ja hakijamaiden suhteet perustuvat kahdenvälisiin nk. Eurooppa-sopimuksiin, joissa määritellään puitteet KIE-maiden poliittiselle ja taloudelliselle yhdentymiselle läntiseen Eurooppaan. Näistä sopimuksista ensimmäiset allekirjoitettiin vuonna 1991 Unkarin, Puolan ja Tshekkoslovakian kanssa ja sittemmin Bulgarian, Romanian ja kolmen Baltian maan kanssa. Ensimmäisissä sopimuksissa ei kuitenkaan ollut vielä jäsenyyteen viittavia lausumia.

Kööpenhaminan Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 1993 päätettiin Euroopan unionin laajentumisen pitkän aikavälin poliittisesta perussuunnitelmasta, jonka mukaan Keski- ja Itä-Euroopan assosioituneet maat voivat hakea EU-jäsenyyttä. Samalla hyväksyttiin myös assosioituneiden maiden liittymistä koskevat yleiskriteerit eli ns. Kööpenhaminan kriteerit¹.

Puola ja Unkari jättivät ensimmäisinä jäsenysshakemuksensa vuonna 1994 ja muut Kes-

ki- ja Itä-Euroopan transitiomaat seurasivat pian esimerkkiä. Heinäkuussa 1997 komissio esitti Agenda 2000 -tiedonannon, joka sisältää yksityiskohtaisen toimintasuunnitelman unionin vahvistamiseksi ja laajentamiseksi sekä rahoituskehukset vuosille 2000–2006. Agenda 2000 sisältää myös ensimmäiset Kööpenhaminan kriteereihin perustuvat arviot hakijamaiden kelpoisuudesta jäsenyyteen.

EU päätti joulukuussa 1997 aloittaa jäsenyysneuvottelut sittemmin Luxemburgin ryhmänä tunnettujen maiden eli Viron, Puolan, Unkarin, Tshekin, Slovenian ja Kyproksen kanssa. Helsingin huippukokouksessa 1999 päätettiin neuvottelut aloittaa myös Latvian, Liettuan, Slovakian, Romanian, Bulgarian ja Maltan eli nk. Helsingin ryhmän kanssa. Lisäksi Turkille myönnettiin hakijamaa-asema, mutta sen kanssa ei ole aloitettu neuvotteluja. Jäsenyysperspektiivi on luvattu myös Länsi-Balkanin maille, joiden kanssa on tarkoitus ensi vaiheessa tehdä vakaus- ja assosiaatiosopimukset.

Helsingissä 1999 EU päätti kunkin hakijamaan arvioinnista sen omien ansioiden mukaan sekä myöhemmin neuvottelut aloittaneiden maiden mahdollisuudesta ottaa kiinni pidemmän aikaa prosessissa olleita hakijamaita; edelleen todellisen edistymisen perusteella. Kiinnittomahdollisuus Luxemburgin ja Helsingin ryhmien välillä ei kuitenkaan vaikuta tässä vaiheessa todelliselta eikä ryhmäjaosta ole päästy eroon.

EU:n yhteisöläinsäädäntö eli *acquis communautaire*, on jäsenyysneuvottelujen selkiyttämiseksi jaettu 31:een osaan eli nk. lukuun. Ensimmäisen hakijamaiden ryhmän kanssa on avattu kaikki neuvotteluluvut instituutioita lukuun ottamatta, kun taas jälkimmäisen ryhmän kanssa on esitetty avattavaksi vasta 4–9 lukua, Bul-

¹ Kriteerien mukaan hakijamaassa on oltava (1) vakaat yhteiskunnalliset instituutiot, joilla taataan demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen kunnioittaminen ja näiden aseman turvaaminen; lisäksi jäsenyys edellyttää (2) toimivaa markkinataloutta ja kykyä selviytyä kilpailun ja markkinavoimien paineista unionissa sekä (3) kykyä vastata jäsenyyden mukanaan tuomiin velvoitteisiin, mukaan lukien poliittisen unionin ja talous- ja rahaliiton tavoitteiden toteuttaminen. Kriteerien täyttymisestä, ks. esim. Oksanen (2001).

Taulukko 1: Hakijamaiden ryhmät

	Vuosi	Maat
Hakijamaiden ns. Luxemburgin ryhmä	1997	Puola, Tshekki, Unkari, Slovenia, Viro, Kypros
Hakijamaiden ns. Helsingin ryhmä	1999	Latvia, Liettua, Slovakia, Malta, Bulgaria, Romania
Hakijamaan status myönnetty	1999	Turkki

garian ja Romanian kanssa vähemmän kuin muiden.

Neuvottelut yhteisölainsäädännön vaikeimmista luvuista ovat vasta edessä. Raskaimmat neuvottelut tullaan käymään maatalouspolitiikasta, rakennepolitiikasta, työvoiman vapaasta liikkuvuudesta, pääomien vapaasta liikkuvuudesta sekä ympäristöpolitiikasta. Laajenemisen makrotaloudelliset vaikutukset eivät toistaiseksi ole olleet laajentumisneuvotteluisa kovin näkyvästi esillä, ja voi olla, että ne hautautuvatkin alakohtaisten ongelmien alle.

Hakijamaiden edistymistä seurataan kunkin maan kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen mukaisissa elimissä. Komissio julkaisee vuosittain edistymisraportit hakijamaista, joissa se arvioi niiden edistymistä jäsenysveloitteiden täyttämässä Kööpenhaminan kriteerien perusteella. Edistymisraporttien yhteydessä vahvistetaan vuosittain keskeiset lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoitteet, jotka on saavutettava liittymiseen valmistautumiseksi.

2. Hakijamaat: väestö ja talous

Hakijamaita, joiden voi odottaa liittyvän EU:n jäseniksi seuraavan 3–10 vuoden aikana, on tällä hetkellä kymmenkunta. Tässä vaiheessa emme vielä pohdiskele Bulgarian, Romanian tai Turkin sen paremmin kuin muidenkaan Balkanin maiden mahdollisen jäsenyyden vaikutuksia. Todennäköisten uusien jäsenmaiden

välillä on suuria eroja. Niiden joukossa on pieniä, keskisuuria ja yksi suuri maa eli Puola.² Taulukossa 2 on esitetty Keski- ja Itä-Euroopan hakijamaiden väkiluvut sekä niiden tulo-taso suhteessa EU:n nykyisten jäsenmaiden keskiarvoon. Ehdoksjäsenet poikkeavat selvästi nykyisten jäsenmaiden suhteellisen homogeneisesta ryhmästä.

Suurin osa hakijamaista on väestöltään pieniä tai keskisuuria. Vastaavasti näiden maiden taloudet ovat myös pieniä, mitä korostaa vielä eri maiden hintatasojen suuret erot. Koska hakijamaat ovat ainakin taloudellisesti pieniä valtioita, niiden EU:in liittymisen taloudelliset vaikutukset ovat EU:n kannalta vähäisiä. Maiden suuri lukumäärä suhteessa EU:n nykyiseen jäsenmäärään aiheuttaa kuitenkin ongelmia. Jotta unionin päätöksenteko olisi edelleen mahdollista, kun jäsenmäärä nousee nykyisestä 15:stä 25:en, joudutaan unionin päätöksentekojärjestelmää uudistamaan. Periaatteesta uudistuksesta on jo sovittu emmekä tässä artikkelissa keskustele päätöksenteon ongelmista.

Hakijamaiden A-ryhmän eli kaikkein todennäköisimpien ensi vaiheen ehdokasmaiden yhteinen väkiluku on runsaat 60 miljoonaa eli noin 17 prosenttia unionin nykyisestä väkilu-

² Turkkia ei tässä vaiheessa voi vielä laskea hakijamaaksi. Jos Turkin kanssa aloitetaan neuvottelut, kyseessä on EU:n kannalta erittäin suuri maa, jonka jäsenyys muuttaisi unionin valtasubteita selvästi.

Taulukko 2: Keski- ja Itä-Euroopan hakijamaiden väkiluku ja tulotaso

A-RYHMÄN MAAT	Väkiluku milj.	Tulotaso prosenttia EU:n keskiarvosta	BKT prosenttia EU:n BKT:sta
Slovenia	2,0	70	
Tshekki	10,3	60	
Unkari	10,1	50	
Puola	38,7	40	
Viro	1,4	37	
Yhteensä	62,5		
	16,7 % EU:n väkiluvusta	46	7,7
B-RYHMÄN MAAT			
Slovakia	5,4	46	
Liettua	3,7	31	
Latvia	2,4	27	
Yhteensä	11,5		
	3,1 % EU:n väkiluvusta	37	1,1
C-RYHMÄN MAAT			
Romania	22,4	26	
Bulgaria	8,3	23	
Yhteensä	30,7		
	8,2 % EU:n väkiluvusta	25	2,1
KAIKKI HAKIJAMAAT	104,7	39	10,9
	27,9 % EU:n väkiluvusta		
NYKYISET EU-MAAT	375,3	100	

Lähde: IMF World Economic Outlook 2000

vusta. Luku on suhteellisesti niin alhainen, että huomattavakaan muuttoliike näistä maista ei aiheuttaisi mitään suuria muutoksia nykyisten unionin jäsenmaiden väestöön, jos se jakautuisi tasaisesti vanhoihin jäsenmaihin ja esim. 10 vuoden ajalle.

Hakijamaiden väliset erot ovat huomattavat. Edistyneimpien hakijamaiden (Thsekin ja Slovenian) tulotaso on lähellä joidenkin nykyisten jäsenten tulotasoa. Sen sijaan heikoimmat maat ovat vielä todella kaukana EU:n tasosta. Keskimäärin hakijamaiden tulotaso on noin 40 prosenttia EU:n tulotasosta. Vanhojen ja uusien jäsenmaiden väliset tuloerot ovat si-

ten nyt suuremmat kuin silloin, kun Portugali ja Kreikka liittyivät unionin jäseniksi. Niiden tulotaso oli 60–70 prosenttia silloisesta EEC:n keskiarvosta. Nyt hakijamaista Slovenia ja Tshekki ovat tulotasoltaan lähellä nykyisen unionin pienituloisimman maan eli Kreikan tulotasoa.

Yksikään Keski- ja Itä-Euroopan hakijamaa ei täytä nykyisellään kovin hyvin Kööpenhaminan taloudellista kriteeriä kyvystä selviytyä kilpailun ja markkinavoimien paineista sisämarkkinoilla. Puolassa, Unkarissa, Virossa ja Sloveniassa edellytykset täyttää kriteeri ovat parantuneet. Puolan, Unkarin, Viron, Slovenian ja

Tshekin voidaan katsoa kehittyneen jo suhteellisen toimiviksi markkinatalouksiksi. Myös Latvia voidaan lukea toimivien markkinatalouksien joukkoon määrätietoisien talouspolitiikan ja toteutettujen uudistusten ansiosta. Baltian maat kärsivät vuonna 1999 Venäjän talouskriisistä, mikä hidasti niiden kehitystä.

Slovakia ja Liettua kulkevat hyvää vauhtia kohti markkinataloutta. Niiden tuleva kehitys riippuu siitä saadanko jo päätettyjä uudistuksia todella pannuiksi täytäntöön. Bulgaria on edistynyt nopeasti, mutta sen lähtötilanne oli erittäin huono. Romanian tilanne on hyvin huolestuttava puuttuvan makrotaloudellisen vakauden ja kolmannen perättäisen lamavuoden takia. Talousuudistusten toteutumisen kannalta välttämätön lainsäädännöllinen ja institutionaalinen kehikko puuttuu Romaniasta.

Hakijamaat poikkeavat toisistaan myös elinkeinorakenteensa suhteen. Verrattuna nykyisiin EU:n jäsenmaihin on maatalouden osuus useissa hakijamaissa liian suuri; poikkeuksen tästä muodostavat Viro, Tshekki ja Unkari. Erityisesti Puolan maataloussektori on työvoimaosuudella mitattuna erittäin suuri ja vanhakantainen. Kaikissa maissa palvelusektori on kehittymätön verrattuna läntisen Euroopan maihin. Työttömyys ja vajaatyöllisyys ovat myös tyypillisiä ilmiöitä.

Taloudellinen ja poliittinen vakaus on paras hakijamaiden A-ryhmässä, vaikka nekin ovat edelleen alttiita vakaville makrotalouden häiriöille. Muissa maissa demokraattisten instituutioiden ja oikeusvaltion toiminta on edelleen epävakaa. Korruptio ja byrokratia ovat edelleen tyypillisiä ongelmia useissa maissa.

Hakijamaat ovat onnistuneet välttämään hallitsemattoman inflaation ja pitämään rahataloutensa suhteellisen vakaana. Melkein kaikissa maissa on jonkinlainen kiinteään valuut-

takurssiin perustuva valuuttakurssijärjestelmä. Vakauden uhkana ovat kuitenkin useimmissa maissa krooninen ja suuri vaihtotaseen vaje sekä läntistä Eurooppaa nopeampi inflaatio, joka muodostaa potentiaalisen uhan kilpailukyvyille ja valuuttakurssin vakaudelle. Vaihtotaseen vajeen rahoitus tekee maat riippuvaisiksi jatkuvasta ulkomaisen pääoman tuonnista.

Hakijamaiden tilanne on periaatteessa sama kuin niiden vapautuessa reaalismialismista runsas 10 vuotta sitten: suhteessa EU-maihin niissä on edelleen alhainen tulotaso ja alhaiset työvoimakustannukset. Tämä luo periaatteessa hyvät lähtökohdat viennille ja ulkomaisille suorille sijoituksille. A-ryhmän hakijamaat ovatkin onnistuneet houkuttelemaan ulkomaista pääomaa suhteellisen runsaasti 1990-luvun aikana. Muiden hakijamaiden kohdalla kehityksen jarruina ovat olleet poliittiset ja taloudelliset riskit ja vakavat puutteet infrastruktuurissa.

3. Tuotannontekijöiden liikkeet ja talouksien lähentyminen

EU:n laajenemisen keskeiset taloudelliset vaikutukset liittyvät tuotannontekijöiden liikkeisiin ja talouksien lähentymiseen. Historiallinen tieto EU:n aikaisemmista laajentumisista keskittasoa köyhempiin valtioihin (Irlanti, Kreikka, Espanja, Portugali) osoittaa, että liittymisen johtaa uusissa jäsenmaissa ulkomaankaupan ja investointien kasvuun sekä teknisen kehityksen nopeutumiseen ja näin ollen myös suurempaan hyvinvointiin. Osallistuminen kansainväliseen työnjakoon kasvattaa kiistattomasti siihen osallistuvien kansakuntien taloudellista hyvinvointia. Työnjako ja taloudellinen vapaus johtavat konvergenssiin. Integraatio luo kannustimia investointien kasvulle alhaisem-

man tulotason maissa ja toisaalta työvoiman siirtymiseen korkean tulotason maihin.³

Jo pelkkä odotus jäsenyyden toteutumisesta ja jäseneksi liittymistä edeltävät toimenpiteet kiihdyttävät rakennemuutoksia hakijamaissa ja kasvattavat niiden taloudellista painoarvoa. Tämä muutos kiihdyttää taloudellista lähentymisprosessia, jonka aikana uudet jäsenmaat vähitellen saavuttavat nykyisten jäsenten etumatkaa tuotannossa ja tuottavuudessa. Suurin hyöty jäsenyydestä koituu alhaisen tulotason hakijamaille. Vaikka vanhat jäsenmaat joutuvat kustantamaan tulonsiirtoja uusiin jäsenmaihiin, nekin hyötyvät: kauppa lisääntyy, työnjako tehostuu, markkinat kasvavat.

EU-jäsenyyden vaikutukset

Mitä muutoksia EU-jäsenyys merkitsee hakijamaille nykyiseen verrattuna? Täysjäsenyys merkitsee kaupan esteiden poistumista. Tällä on merkitystä, vaikka jo nyt Eurooppa-sopimukset takaavat suhteellisen vapaan kaupan KIE-maiden ja EU-maiden välillä. Täysjäsenyys vapauttaa kaupan myös niillä herkillä aloilla kuten maataloudessa, joilla EU nykyisin suojelee omaa tuotantoaan. EU-jäsenyys merkitsee myös sijoittajien luottamuksen kasvua. Hakijamaiden poliittiset ja taloudelliset riskit pienevät jäsenyyden myötä. Jos jäsenyys toteutuu ilman siirtymäaikoja, seuraa siitä myös työvoiman vapaa liikkuvuus ja huomattavia tulonsiir-

toja hakijamaiden maataloudelle EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kautta sekä tuettuja sijoituksia infrastruktuuriin EU:n rakennerahastojen kautta. Lisäksi uudet jäsenet pääsevät mukaan EU:n päätöksentekoon.

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

Yritykset ja työvoima reagoivat näihin muutoksiin todennäköisesti niin, että hakijamaiden jäsenyyden todennäköisyyden kasvaessa suorat sijoitukset niihin kasvavat. Samalla taas osa hakijamaiden työvoimasta saattaa pyrkiä korkeampien palkkojen houkuttelemana Länsi-Euroopan työmarkkinoille. Lisäksi kauppa EU:n nykyisten ja uusien jäsenten välillä kasvaa, jolloin näiden maiden taloudet integroituvat entistä syvemmin keskenään.

Näiden muutosten seurauksena on taloudellinen lähentyminen eli konvergenssi. Tämä johtaa siihen, että laajentuneen EU:n sisällä maiden väliset tulo- ja tuottavuuserot kapenevat, ja erityisesti uusissa jäsenmaissa talouden rakennemuutos kiihtyy. On myös odotettavissa, että vanhoissa korkean tulotason jäsenmaissa matalapalkka-alat joutuvat kovempaan kilpailuun ja palkkaerot kasvavat tuotannontekijäliikkeiden seurauksena. Vanhojen jäsenmaiden kannalta muutokset ovat kuitenkin vähäisiä.

Maatalous- ja rakennepolitiikka ovat keskeisimmät ratkaistavat kysymykset, kun mietitään EU:n laajentumisen budjettitaloudellisia

³ Tuotannontekijöiden liikkeitä ja tuotannon sijoittumista on integraatiokirjallisuudessa käsitelty runsaasti. Hyvän katsauksen tarjoaa esim. Widgren (2001). Ks. myös Haaland et al. (1999) sekä suorien sijoitusten osalta Bevan & Estrin (2000). Baldwin et al. (1997) käsittelevät itälaajenemisen vaikutuksia ja käyttävät vertailukobtana EU:n aiempia laajenemisia.

vaikutuksia. Näillä päätöksillä saattaa kuitenkin olla myös merkittäviä makrotaloudellisia vaikutuksia, ainakin hakijamaissa. Aiempien laajentumisten yhteydessä on voitu huomata, että alueellisilla tuilla on ollut merkittävä vaikutus taloudelliseen kasvuun ja lähentymiseen. Rakennerahastojen kautta tuleva tuki johtaa todennäköisesti infrastruktuuri-investointien kasvuun. Maatalouden tukeminen hakijamaissa, joissa jo tällä hetkellä on ylisuuret maataloussektorit, saattaa taas vääristää insentiivejä ja ohjata rakennemuutosta väärään suuntaan.

Hakijamaiden kauppa EU-maiden kanssa ja suorat sijoitukset hakijamaihin

KIE-maiden kauppa on jo nykyisin suuntautunut EU:hun hyvin voimakkaasti. Teollisuustuotteiden KIE-tuonti EU:hun on ollut vapaa vuoden 1997 alusta lähtien. Teollisuustuotteiden viennin vapauttaminen EU:sta hakijamaihin saatetaan päätökseen puolestaan vuoden 2001 loppuun mennessä. Toisin sanoen nykytilanteeseen verrattuna EU:n laajentuessa itään KIE-maat vapauttavat enemmän EU-tuontiaan kuin EU omaa KIE-tuontiaan, mikä seurauksena täysjäsenyyden vientivaikutukset ovat suurempia EU:lle kuin KIE-maille. Kokonaisuudessaan kauppavaikutukset ovat selvästi tuntuvampia hakijamaissa, koska KIE-vienti merkitsee nykyiselle EU:lle vain vajaata prosenttia sen BKT:sta, kun taas vienti EU:hun on 15 prosenttia KIE-maiden BKT:sta. KIE-kaupan kasvu voi olla jatkossa nopeaa taloudellisen kasvun ja kasvuvauhtien erojen vuoksi, vaikkei itse EU-jäsenyyteen liittyisikään merkittävää lisäkasvuimpulssia.⁴

⁴ Ks. esim. Widgren (2001).

KIE-maiden kannalta tärkeät maataloustuotteet eivät kuulu vapaakaupan piiriin. EU:n Eurooppa-sopimusten mukaiset myönnytykset maataloustuotteiden tuonnille KIE-maista ovat varsin vähäisiä. Hakijamaissa maataloussektori on huomattavasti vähemmän tuettu kuin EU:ssa, niin tulleilla kuin kiintiölläkin arvioiden. Eurooppa-sopimusten mukaisesti tietyt EU:sta tulevat maataloustuotteet saavat suosituimmuuskohtelun hakijamaissa ja suurin osa määrällisistäkin rajoituksista on poistettu. EU:n maatalouskaupan ylijäämä KIE-maihin nähden on siis lähinnä epäsymmetrisen kaupan vapauttamisen ansiota. EU-jäsenyys muuttaa tämän asetelman uusien jäsenmaiden eduksi ellei muutosta estetä pitkällä siirtymäajoilla.

Herkkiä aloja lukuunottamatta EU:n laajentuminen ei aiheuttane suuria muutoksia kauppavirtoihin. Sen sijaan yleisesti otaksutaan, että jäsenyyden toteutumisella on tuntuvia vaikutuksia investointeihin vaikka investoinnit useimpiin KIE-maihin ovat jo nyt suhteellisen vapaita. Suurin muutos täysjäsenyyden myötä tulee todennäköisesti investointeihin liittyvien riskien pienenemisen sekä suuremman vakauden ja uskottavuuden kautta. Lainsäädännön harmonisointi ja instituutioihin liittyvän epävarmuuden väheneminen voivat merkittävästikin vaikuttaa sekä lyhyt- että pitkäaikaisen sijoitusten kasvuun. Käytännössä tämä tarkoittaa investointien osittaista suuntautumista vanhoista uusiin jäsenmaihiin.⁵

Ulkomaiset suorat sijoitukset ovat toistaiseksi keskittyneet vain tiettyihin KIE-maihin, eli kaikkein edistyneimpiin.⁶ Ne maat, jotka

⁵ Kokemus Espanjan liittymisestä EEC:n jäseneksi tukee arviota siitä, että jäsenyys aiheuttaa pikin investointivirtoihin (ks. Baldwin et al, 1997).

⁶ Ks. Bevan & Estrin (2000).

ovat tehokkaimmin toimeenpanneet reformeja, yksityistäneet voimakkaimmin ja menestyneet mm. inflaation torjunnassa ovat onnistuneet myös houkuttelemaan ulkomaisia sijoituksia. Yksityistäminen on edennyt jo erittäin pitkälle erityisesti Unkarissa ja Puolassa ja viime vuosina myös Baltian maissa. Tämä merkitsee sitä, että yksityistämishojelmien kautta on jo myyty suurin osa niistä yrityksistä, jotka ulkomaisia sijoittajia kiinnostavat. Näin ollen edistyneimmät hakijamaat ovat yhä riippuvaisempia yritysostojen sijaan todellisista suorista sijoituksista eli uusinvestoinneista. Suorien sijoitusten väheneminen hidastaisi EU:n kiinniottamista. Lisäksi suorat sijoitukset ovat olleet tärkein lähde vaihtotaseen alijäämien rahoitukselle.

Pääoman liikkuminen suorien sijoitusten avulla on pääsääntöisesti helpompaa ja nopeampaa kuin työvoiman siirtyminen maasta toiseen. Pääoma on liikkuvampaa kuin työvoima. EU-jäsenyys todennäköisesti lisää unioniin liittyvien siirtymätalouksien uskottavuutta ja houkuttelevuutta sijoituskohteena. Tällöin uusien ja vanhojen jäsenmaiden välillä toistaiseksi vallitsevat suuret palkkaerot käynnistävät suorat sijoitukset edullisiin maihin, joihin alkaa syntyä uusia teollisia työpaikkoja. EU-jäsenyyden odotus ja joidenkin siirtymätalouksien omat pyrkimykset ovat jo johtaneet merkittäviin suoriin sijoituksiin (erityisesti Puolaan, Tshekkiin ja Unkariin sekä Viroon). Kun pääoma siirtyy uusiin jäsenmaihin, ei työvoiman tarvitse muuttaa niistä pois. Pääoman siirtyminen uusiin jäsenmaihin hidastaa hieman työvoiman kysynnän ja reaali-palkkojen kasvua vanhoissa jäsenmaissa ja siten heikentää marginaalisesti niiden houkuttelevuutta muuton kohteena. Vastaavasti suorat sijoitukset lisäävät uusia jäsenmaissa työvoiman kysyntää, tuottavuut-

ta ja reaali-palkkoja, mikä vuorostaan vähentää muuttoliikkeen työntekijöitä. Jos kehitys jatkuu suotuisana riittävän kauan, on tuloksena lopulta eri talouksien samankaltaistuminen ja elintasoerojen häviäminen.

4. Työvoiman muuttoliike

4.1 Työvoiman liikkeet: teoriaa⁷

Työvoiman muuttoliikkeen teoreettiset analyysit osoittavat, että muuttomahdollisuuksien paraneminen yleensä lisää kohdemaan yhteenlaskettuja tuloja. Siirtolaisuudesta syntyvät hyödyt eivät kuitenkaan jakaudu tasaisesti, ja joidenkin ryhmien tulot ja hyvinvointi saattavat heikentyäkin. Hyötyjen jakautuminen riippuu siitä, millainen on tulokkaiden valmiuksien koostumus suhteessa kohdemaan alkuperäisväestön valmiuksien koostumukseen. Tulokkaiden valmiuksien koostumus ei puolestaan sekään ole satunnaista vaan riippuu sekä lähtö- että kohdemaan taloudellisista kannustimista ja erityisesti tulojen ja palkkojen jakautumisesta.

Kuten taloustieteellisessä analyysissä yleensäkin, on syytä erottaa ”lyhyen aikavälin” ja ”pitkän aikavälin” vaikutukset. Kun tapahtuu sellainen EU:n laajenemisen kaltainen muutos, joka muuttaa työvoiman liikkumisen edellytyksiä, lyhyen aikavälin vaikutukset alkavat näkyä suhteellisen nopeasti eli 2–3 vuoden kuluessa. Ne edustavat sitä sopeutumisen prosessia, jonka kuluessa kansantalous sopeutuu uuteen tilanteeseen. Lyhyen aikavälin vaikutukset saattavat kuitenkin ajan mittaan peruuntua tai kääntyä jopa päinvastaisiksi, kunhan kaikki ta-

⁷ Borjas (1999) luo katsauksen siirtolaisuuden taloudellisiin vaikutuksiin.

loudenpitäjät, sijoittajat ja yritykset ovat sopeuneet uudensuolaisiin olosuhteisiin. Maahanmuuton yhteydessä lyhyen ja pitkän aikavälin ero tarkoittaa erityisesti sitä, ennättääkö tuotannollinen pääoma sopeutua kasvaneeseen työvoiman tarjontaan. Tällainen prosessi voi puolestaan kestää 10–15 vuotta.

Muuttamisen yleiset kannustimet liittyvät palkka- ja tulotason eroihin, joiden taustalla on eroja tuotannollisessa pääomakannassa. Suuret tuloerot siis houkuttelevat muuttamaan.

Välitön vaikutus: tulonsiirto työltä pääomalle

Jos talouteen muuttaa työn tarjontaa kasvattavia siirtolaisia, lyhyen aikavälin vaikutus alkuperäisväestön yhteenlaskettuihin tuloihin on positiivinen, edellyttäen että työmarkkinat ovat niin joustavat että palkkataso laskee lisääntyvän työn tarjonnan myötä. Tätä yhteenlaskettua tulotason nousua kutsutaan ”maahanmuuttoylijäämäksi” (immigration surplus) ja se on suoraan verrannollinen palkkojen joustoon työvoiman tarjonnan suhteen. Myönteinen tulovaikutus syntyy yksinkertaisesti siitä, että palkkataso laskee, jolloin tuotannon määrä kasvaa. Tulonmuutos ei kuitenkaan jakaudu tasan, sillä palkkatason laskiessa keskivertopalkansaajan tulot laskevat ja osakkeenomistajien tulot nousevat. Siirtolaisuus merkitsee siis alkuvaiheessa tulonsiirtoa työntekijöiltä pääomantajille. Pienikin yhteenlaskettu kansantulon kasvu voi siis kätkeä sisäänsä merkittävän sisäisen tulonjaon muutoksen⁸. Suomen ta-

pauksessa tulovaikutus on todennäköisesti erittäin pieni ja tulonjakovaikutus on siksi tärkeämpi⁹.

Investoinnit reagoivat ja alkutila palautuu

Tulos pienistä tulovaikutuksista pätee vain, jos talouden tuotantopääoma pysyy ennallaan. Pidemmällä aikavälillä pääomakanta sopeutuu investointien kautta muuttuneeseen tilanteeseen työmarkkinoilla. Suomen kaltaisessa avoimessa ja integroituneessa taloudessa on realistista lähteä siitä, että investoinnit ja tuotantopääoma reagoivat lisääntyneisiin työvoimaresursseihin kohtuullisen nopeasti eli esimerkiksi 5–10 vuoden aikana. Tämän sopeutumisen jälkeen palkat nousevat ja työn ja pääoman välinen tulonjako palautuu ennalleen, niin että alkuperäisväestön keskimääräiset tulot ovat samalla tasolla kuin ennen maahanmuuttoaaltoa. Jos lasketaan yhteen lähtömaan ja kohdemaan kansantulo, siirtolaisuus lisää yhteenlaskettuja tuloja. Tällainen pitkän ajan tarkastelu tietysti sivuuttaa lyhyen ja keskipitkän ajan sopeutumiskustannukset, jotka joidenkin yksittäisten yritysten tai työntekijäryhmien kohdalla voivat olla huomattavia.

Työvoiman koulutuserot

Edellä sivuutettiin työvoiman heterogeenisuus eli työntekijöiden valmiuksien erot. Muutto-

⁸ Siirtolaisuuden on usein arvioitu vaikuttaneen USA:n tulonjakoon kielteisesti (Schoeni 1997, Borjas – Freeman – Katz 1997); tulokset ovat kuitenkin kiistanalaisia (Borjas 1999).

⁹ Borjas (1999) osoittaa, että tulovaikutusta voi approksimoida kaavalla $(1/2) \times (\text{työvoiman kansantulo-osuus}) \times (\text{palkkojen tarjontajousto}) \times (\text{siirtolaisten työvoimaosuus})$. USA:n tapauksessa siirtolaisia on noin 10 % työvoimasta ja palkkojen jousto työn tarjonnan suhteen on todennäköisesti paljon Suomen vastaavaa suurempi (esim. n. -0.3), mutta tulovaikutus jää silti noin promilleen bkt:sta.

liikkeen kiinnostavammat kysymykset liittyvätkin siihen, miten muuttoliike vaikuttaa eri ryhmien ja erityisesti eri koulutustasojen työmarkkina-asemaan. Teoreettiset tarkastelut osoittavat, että (ks. Borjas 1999, jakso 2.2):

- Kohdemaahan suuntautuvan muuttoliikkeen vaikutus kohdemaan yhteenlaskettuun kansantuloon on yleensä sitä suurempi, *mitä enemmän tulijoiden valmiuksien koostumus eroaa kohdemaan valmiuksien koostumuksesta*. Jos kohdemaassa on alun perin paljon korkeasti koulutettuja ja vähän heikosti koulutettuja, kohdemaan alkuperäisväestön kannalta olisi parasta, että maahanmuuttajissa olisi suhteellisesti paljon heikosti koulutettuja. Jos taas alkuperäisväestön enemmistö on vähän koulutettuja, alkuperäisväestön etujen mukaista olisi, että tulokkaisuus olisi suhteellisesti paljon korkeasti koulutettuja. Jos tulokkaiden koulutusjakauma on sama kuin alkuperäisväestön koulutusjakauma, siirtolaisuus ei vaikuta kenenkään palkkatasoon. Yleinen käsitys, jonka mukaan ”korkeasti koulutettujen” houkutteleva olisi aina viisainta, ei siis pidä paikkaansa. Korkeasti koulutetun maan kannattaa houkuttaa vähemmän koulutettuja siirtolaisia.
- Siirtolaisuuden vaikutukset eivät jakaudu tasaisesti eri koulutusryhmien kesken. *Siirtolaisuus hyödyttää alkuperäisväestöstä niitä, joiden osaaminen on komplementaarista tulokkaiden osaamisen kanssa ja vahingoittaa niitä, joiden osaaminen on tulokkaiden valmiuksien substituutti*. Jos siis tulokkaissa on suhteellisesti paljon korkeasti koulutettuja (suhteessa alkuperäisväestöön), kohdemaan alkuperäisväestön vähän koulutetut hyötyvät siirtolaisuudesta (korkeamman palkan

muodossa) ja alkuperäisväestön hyvin koulutetut kärsivät siirtolaisuudesta (alhaisemman palkan muodossa). Jos taas tulokkaisuus on alkuperäisväestöstä enemmän vain vähäisen koulutuksen saaneita, alkuperäisväestön vähän koulutettujen palkka alenee ja korkeasti koulutettujen palkka nousee siirtolaisuuden kasvaessa. Olennaista ei siis ole se, onko tulokkaiden enemmistö hyvin vai niukasti koulutettuja, vaan se, *miten tämä osamäärä eroaa alkuperäisväestön vastaavasta osamäärästä*.

Ylläkuvatut tulonjakovaikutukset eri ryhmien asemaan ovat periaatteessa pitkäaikaisia ja niihin on jo ”laskettu sisään” tuotantopääoman sopeutuminen investointien kautta. Lyhyellä aikavälillä toteutuu tässäkin tapauksessa yllä kuvattu tulonsiirtovaikutus työn ja pääoman välillä palkansaajien tappioksi.

Siirtolaisuusaallon vaikutus kansantalouden tulojakaumaan häviää tietysti ajan mittaan sitä kautta, että siirtolaiset ja heidän lapsensa sopeutuvat kohdemaan oloihin ja heidän osaamistasonsa alkaa määryytyä kohdemaan koulutusjärjestelmän tarjoamista kannustimista käsin. USA:ta koskevissa tutkimuksissa on havaittu, että siirtolaisia alkaa olla heidän työmarkkina-asemansa nojalla vaikea erottaa alkuperäisväestöstä noin 15 vuoden oleskelun jälkeen eli tällaisen ajan kuluessa siirtolaisuuteen liittyvä alhaisempana palkka näkyvä painolasti on yleensä hävinnyt. Näihin tutkimuksiin liittyy kuitenkin hankalia tilastollisia ongelmia, koska yksittäisen siirtolaisen oleskelun pituuden vaikutusta on vaikea erottaa siitä vaikutuksesta, joka johtuu eri siirtolaisuuskohorttien valmiuksien eroista. Lisäksi siirtolaiset saattavat vaikuttaa myös alkuperäisväestön tulojakaumaan.

Ketkä muuttavat?

Koska siirtolaisuuden vaikutus palkkarakenteeseen riippuu tulokkaiden valmiuksien koostumuksesta, olennainen kysymys tiivistyy paljolti siihen, minkälaiset yksilöt valikoituvat muuttajiksi. Taloustieteessä on yleensä oletettu, että siirtolaisuuskin reagoi taloudellisiin kannustimiin kuten lähtömaan ja kohdemaan palkkatason eroihin sekä muuttamisen kustannuksiin. Teoreettiset tarkastelut osoittavat (ks. Borjas 1991 ja 1997), että

- Siirtolaisten valmiuksien koostumus riippuu sekä lähtömaan että kohdemaan tulojakamasta ja siten koulutuksen tuotosta.
- Siirtolaisiin valikoituu pikemminkin korkeasti koulutettuja, jos lähtömaa ”verottaa” korkeasti koulutettuja suhteellisesti ankaremmin kuin kohdemaata ja tukee vähän koulutettuja enemmän kuin kohdemaata. Jos lähtömaan tulonjako muuttuu epätasaisemmaksi, kohdemaahan tulevien siirtolaisten keskimääräinen koulutus- ja osaamistaso alenee.
- Siirtolaisiin valikoituu pikemminkin vähän koulutettuja, jos kohdemaata verottaa hyvin koulutettuja ja tukee vähän koulutettuja (suhteessa enemmän kuin lähtömaa). Jos lähtömaan tulonjako muuttuu tasaisemmaksi, kohdemaahan tulevien siirtolaisten keskimääräinen koulutus- ja osaamistaso nousee.
- Kansantalouksien yleinen tulotason ero tai muuttokustannukset eivät vaikuta muuttajien valmiuksien koostumukseen. Ne vaikuttavat sitävastoin muuttovirran laajuuteen.

Jos siis halutaan arvioida esimerkiksi Suomen ja Viron välisiä muuttovirtoja ja erityises-

ti sitä, millaisin valmiuksin varustettua työvoimaa Suomeen muuttaa, on tutkittava Suomen ja Viron tulojakaumia sekä koulutuksen tuoton eroja. Ylläolevan analyysin nojalla on esimerkiksi Ruotsin poliittisessa keskustelussa kannettu huolta siitä, että maan tasainen tulonjako ei houkuttele korkean osaamistason siirtolaisia.

Vaikutukset työllisyyteen

Yllä käsitellyt vaikutukset koskevat talouden tasapainotiloja ja periaatteessa täystyöllisyyttä. Suuret muutokset työvoiman määrässä vaikuttavat tietysti myös työn tarjontaan ja siten työttömyysasteeseen. Tällaiset muutokset ovat talousteorian mukaan kuitenkin vain väliaikaisia, jos palkanmuodostukseen vaikuttavat työmarkkinoiden perusrakenteet pysyvät ennallaan. Tämä tulos seuraa suoraan nykyaikaisesta rakenteellisen työttömyyden teoriasta eli NAI-RU-teoriasta, jonka mukaan rakenteellinen työttömyysaste määräytyy palkansaajien palkkavaateista ja yritysten hintavaateista käsin. Jos työvoiman tarjonta kasvaa esimerkiksi siirtolaisuuden tai ikäluokkien suurenemisen myötä, palkkataso voi laskea väliaikaisesti, mutta jos palkanmuodostuksen pelisäännöt ovat ennallaan, työmarkkinat palautuvat ennen pitkää alkutilaansa. Vastoin yleistä käsitystä siirtolaisuuden rajoittaminen tai työvoiman määrän rajoittaminen esimerkiksi työntämällä ihmisiä eläkkeelle ei siis alenna työttömyysastetta.

Muuttoliike osana kansantalouden integraatioprosessia

Työvoiman ja pääoman liikkumisen edellytykset muuttuvat taloudellisen yhdentymisen myötä. Kun taloudellisesti kehittymättömämpi alue

integroituu korkeamman elintason alueeseen, alkaa prosessi, jossa tuotannolliset investoinnit suuntautuvat ”rikkaalta” alueelta ”köyhälle” ja ihmisten muuttoliike kulkee puolestaan päinvastaiseen suuntaan. Tämä aiheuttaa ”rikkaalla” alueella aluksi palkkatason laskua, samalla kun sijoitukset ”köyhälle” alueelle nostavat tuotannollista pääomakantaa ja palkka- ja tulotasoa. Työvoiman määrä kasvaa siis ”rikkaalla” alueella ja pääoman määrä ”köyhällä” alueella.

Esimerkiksi *Sinn* (2000) on kuvannut tätä prosessia käyttäen esimerkkinään Saksan itäosan liittymistä Länsi-Saksaan. Sikäli kuin ”köyhän” alueen asukkailla on mitään ei-taloudellisia (”kulttuurisia”) siteitä alkuperäiseen kotimaahansa, suuri osa siirtolaisista palaa takaisin alkuperämaahansa sen jälkeen kun maiden väliset elintasoerot ovat tasoittuneet. Tätä on esimerkkejäkin: italialaisten ja kreikkalaisten 1960-luvun muuttoaalto Saksaan ja ylipäänsä laaja eteläeurooppalaisten muutto Keski-Eurooppaan kääntyi 1970-luvulla toisen-suuntaiseksi (näitä ilmiöitä tarkastelee mm. *Faini* 1995)¹⁰. Myös suomalaisten 1960- ja 1970-luvun muuttoliike Ruotsiin kääntyi 1990-luvulla toiseen suuntaan elintasoeron hävittyä.

Sinn osoittaa myös, että yritykset hillitää tällaista kehityskulkua esimerkiksi muuttoliikettä kahlitsemalla tulevat todennäköisesti varsin kalliiksi eivätkä paranna yhteenlaskettua hyvinvointia.

4.2. Muuttoliike ja itälaajeneminen Suomen ja Euroopan kannalta

Suuret palkka- ja tuloerot houkuttelevat muuttamaan, ja elintasokuilu itäisen Euroopan ja

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

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

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

¹⁰ Ks. myös Braunerhjelm et al. (2000).

Euroopan maiden välinen siirtolaisuus on kuitenkin perinteisesti ollut paljon vähäisempää kuin Yhdysvaltain osavaltioiden välinen siirtolaisuus. Kieli, kulttuuri, työmarkkinat ja asuntomarkkinat vaikuttavat kaikki siirtolaisuuteen, ja näissä kaikissa suhteissa Euroopan maat eroavat toisistaan. Toisaalta kieli ja kulttuuri eivät muodosta ylitsepääsemättömiä esteitä, jos muuttamisen taloudelliset kannustimet ovat voimakkaat. Euroopassa oli 1800-luvulla laajoja muuttoliikkeitä, joissa ihmiset siirtyivät tui-ki vieraille kieli- ja kulttuurialueille jos heidän perustoimeentulonsa oli uhattuna.

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

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

Muuttohalukkuutta on jonkin verran arvioitu empiirisesti. *Layard et al.* (1994) päätyvät tutkimuksessaan arvioimaan, että ainakin 3 prosenttia siirtymätalouksien väestöstä olisi halukas muuttamaan Länsi-Eurooppaan seuraavan 15 vuoden kuluessa. Vuotuinen siirto-

laisuus olisi tällöin noin 0,25 prosenttia suhteutettuna EU:n nykyiseen väkimäärään. Luku on varsin vähäinen. Vuosina 1974–1988 toteutunut muuttoliike Länsi-Saksaan oli suuruudeltaan 0,93 prosenttia Länsi-Saksan väestöstä vuosittain (*Layard et al.* 1994, *Zimmermann* 1996). Luku on varsin pieni myös suhteessa normaalista syntyvyydestä ja kuolleisuudesta aiheutuviin väestömuutoksiin. Ruotsissa tehdyn arvion mukaan siirtymätalouksien liittyminen EU:n jäseniksi lisää siirtolaisuutta Ruotsiin seuraavan vuosikymmenen aikana samaa suuruusluokkaa olevalla määrällä eli noin 0,25 prosentilla Ruotsin väestöstä vuosittain (*Lundberg* 1998 ja *SOU* 1997). Tämäkin luku on varsin vähäinen verrattuna siihen, kuinka paljon Ruotsiin on tullut maahanmuuttajia aikaisempina vuosikymmeninä.

Palkkaerojen lisäksi siirtymätalouksissa muuttopaineita luo alityöllisyys. Sitä voidaan arvioida tarkastelemalla esim. maatalouden työvoimaosuutta ja työttömyysastetta. Työttömyysaste kuvaa osaltaan suoraan, kuinka paljon työllistämätöntä työvoimaa kussakin maassa on. Mittari on heikko, koska se ei sisällä piilotyöttömyyttä eikä vajaatyöllisyyttä. Sitä voi kuitenkin pitää suuntaa antavana. On ehkä turvallista pitää virallista työttömyysastetta eräänlaisena alimpana arviona vajaatyöllistettyjen joukosta. Maatalouden osuus työvoimasta kuvastaa taas rakennemuutoksen tarvetta. Tällä tavoin arvioituna merkittävintä työvoiman liikkajontoa on Puolassa, missä sekä työttömyysaste että maatalouden työvoimaosuus ovat huomattavan korkeat. Länsi-Euroopan maihin verrattuna Puolassa on pula noin 5 miljoonasta työpaikasta. Jos työpaikkoja ei synny, vastaavan suuruisen työntekijämäärä perheenjäsenineen voisi olla halukas siirtymään länteen töihin. Tällöin Puolassa olisi potentiaalisia muut-

tajia noin 10 miljoonaa. Muiden hakijamaiden vastaavat luvut ovat kuitenkin vähäisiä. Tämä johtuu siitä, että Baltian maat ja Slovenia ovat pieniä ja toisaalta siitä, että Unkarin ja Tshekin maataloussektorit ovat jo nyt suhteellisen lähellä EU-maiden tasoa työvoimaosuudeltaan.

Muuttoliike ja työllisyys

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

Jos työmarkkinat toimivat hyvin ja taloudellinen kasvu jatkuu ripeänä, yllättävänkään väestönlisäyksen ei tarvitse olla työllisyyden kannalta haitallinen. Useissa tutkimuksissa on voitu havaita, että väestönlisäys (erityisesti työikäisen väestön lisäys) todennäköisesti 'työllistää itsensä' eli johtaa vastaavan suuruiseen työllisyyden kasvuun noin 5 vuoden viipeellä. Tätä lukua voidaan pitää länsieurooppalaisena keskiarvona. Paremmiin toimivilla Yhdysvaltain työmarkkinoilla sopeutumisviive on lyhyempi.¹¹ Näiden kokemusten perusteella voi päätellä, että muuttoliike ei aiheuta pysyvää työttömyyden kasvua. Tähänastisessa tutkimuksessa on havaittu kuitenkin jonkinlaisia väliaikaisia työttömyyttä kasvattavia efektejä. Esimerkiksi *Winter-Ebmer* ja *Zweimüller* (2000) osoit-

tavat, että rautaesiripun rikkoutumisesta seurannut muuttoaalto Itävaltaan lisäsi 1990-luvulla itävaltalaiden työttömyysjaksojen pituutta tilastollisesti merkitsevällä tavalla. Itävalta säilyi kuitenkin alhaisen työttömyyden maana.

Mallitarkastelujen lähtökohtana on yleensä oletus siitä, että työmarkkinat ovat tasapainossa. Todellisuudessa työttömyys ei kuitenkaan aina ole rakenteellisella tasollaan, ja jos muuttoliikkeen päämäärämaassa on korkea työttömyys, se voi estää muuttoliikkeen (ks. esim. Faini 1995). Tällöin vajaatyöllisyys jää lähtömaiden ongelmaksi.

Nykyisten EU-maiden sopeutumista mahdolliseen muuttoaaltoon helpottaa se, että melkein kaikissa EU-maissa työikäisen väestön määrän odotetaan kääntyvän laskuun seuraavan 10–15 vuoden aikana. Tällöin muuttoliikkeen aiheuttama työvoiman tarjonnan kasvu voi siksi olla tervetullut ja työmarkkinoita tasapainottava tekijä. Tämä näkökohta osoittautuu todennäköisesti varsin merkitykselliseksi, koska työkykyisten ja varsinkin nuorehkojen aikuisten "tuominen" maahan on kokonaistaloudellisesti ja julkisen talouden kannalta varsin edullista, "säästetäänhän" silloin kaikki ne kustannukset, jotka liittyvät lasten kasvatukseen ja koulutukseen aina työikään asti. Samasta syystä muuttoliike on todennäköisesti paljon suurempi ongelma lähtömaiden julkiselle taloudelle, ainakin siinä tapauksessa, että se ei tyrehdy tai käänny takaisin riittävän nopeasti.

Samalainen ikääntyvä väestörakenne on myös useimpien Keski- ja Itä-Euroopan siirtymätalouksien ongelma. Näille maille on kuitenkin tyypillistä vajaatyöllisyys, heikko tuottavuus ja työvoiman käytön tehottomuus. Muuttoliikkeen aiheuttaman työvoiman tarjonnan supistumisen ei näiden tekijöiden vuoksi tarvitse muodostaa ongelmaa. Ongelmaksi voi sen si-

¹¹ Ks. Kiander & Viren (2000).

jaan muodostua, jos poismuuttavat työntekijät ovat myös kaikkein osaavimpia työntekijöitä.

5. Muuttoliike ja Suomen työmarkkinat

Koetamme lopuksi arvioida itälaajenemisen ja mahdollisen muuttoliikkeen vaikutuksia Suomen työmarkkinoihin. Keskeinen johtopäätöksemme on, että vaikutukset jäävät todennäköisesti varsin pieniksi eivätkä ne mullista Suomen työmarkkinoita. Nykyisten siirtymätalouksien (pl. Venäjä) liittyminen EU:n jäseniksi ja työvoiman vapaan liikkuvuuden toteutuminen seuraavan 10 vuoden aikana uusien ja vanhojen EU-maiden välillä eivät lopultakaan aiheuta merkittäviä väestömuutoksia Suomessa vaikka muutos kasvattaakin muuttoliikettä jonkin verran. Väestön ikääntymisen ja julkisen talouden tasapainon näkökulmasta laajempi Suomeen kohdistuva muuttoliike on selvästi myönteinen ja toivottava kehityskulku.

Suomen kannalta relevantteja lähtömuuttomaita ovat Baltian maat ja erityisesti Viro. Niissä on kuitenkin suhteellisen vähän asukkaita (yhteensä noin 7,5 miljoonaa) ja työvoimaa (noin 3,5 miljoonaa), joten suurta muuttovyöryä ei ole odotettavissa. Puolan voi myös Itämeren rannikkovaltiona katsoa kuuluvan Suomen lähipiiriin. Puolasta ei ole merkittäviä kulttuurisia siteitä Suomeen mutta toisaalta siellä on paljon potentiaalisia muuttajia. Unkarista ja Tshekistä tuskin muutetaan Suomeen. On todennäköistä, että suurin muuttopaine Keski-Euroopan siirtymätalouksista kohdistuu Saksaan.

On syytä huomata, että tuloerot ovat erittäin suuret Suomen ja Baltian maiden välillä. Käypien valuuttakurssien avulla laskettuna Suomen tulotaso on noin 15-kertainen verrattuna

Baltian maiden keskitasoon ja ostovoimaparietteja käyttäenkin päädytään noin nelinkertaiseen eroon. Suomen ja Baltian tuloerot ovat siten suuremmat kuin esimerkiksi Puolan ja Saksan tai Itävallan ja Unkarin väliset tuloerot.

Jos vajaatyöllisyyttä ja rakennemuutokset tarvetta käytetään mittarina, voidaan arvioida Baltian maissa olevan potentiaalisia muuttajia jopa noin miljoona. Näin suuren väestömäärän poismuutto olisi vakava isku Baltian talouksille. Tämän suuruisen muuttoliikkeen suuntautuminen Suomeen ja Ruotsiin olisi myös huomattava joskaan ei hallitsematon väestönlisäys. Potentiaalisista muuttajista kuitenkin vain pieni osa on todennäköisiä muuttajia. Lisäksi Baltian maiden ripeä talouskasvu vähentää muuttohalukkuutta ja luo työtilaisuuksia väestölle. Suomi ei myöskään ole ensisijainen muuttokohde juuri kenellekään. Suomeen muuttaneiden osuus kaikista EU-maihin muuttaneista oli 1990-luvulla vain noin 1½ prosenttia eli sama kuin Suomen osuus EU:n väkiluvusta.

Aiempiä kokemuksia muuttoliikkeestä

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

ja Suomen väliseen nykyiseen tuloeroon. Muuttoa edisti se, että Ruotsissa oli työvoimapula ja se, että väkeä suorastaan haettiin töihin.

Toisenlainen muuttoliike on koettu 1990-luvulla, kun virolaiset ovat hakeutuneet Suomeen. Vaikka muuttoliike on ollut vähäistä Suomen näkökulmasta (noin 0,2 % Suomen väestöstä) on se Viroille ollut merkittävämpi eli noin prosentti väestöstä. Maiden välinen tuloero on ollut koko ajan moninkertainen. Tuloneron perusteella koko Viron väestön olisi kannattanut siirtyä Suomeen. Suomessa samanlaisesti vallinnut suurtyöttömyys on kuitenkin mitä todennäköisimmin hillinnyt muuttoliikettä. Viron talouden nopea kehitys lienee myös hillinnyt muuttohaluja luomalla parempia tuloeroväestön näkymiä.

Lisääntykö muuttoliike Suomeen?

Onko sitten odotettavissa, että EU:n laajeneminen itään päin muuttaisi maahanmuuttajien määrää tai rakennetta? Ensiksi voidaan todeta, että EU:n laajeneminen ei vaikuta mitenkään EU:n ulkopuolelta tulevaan muuttoliikkeeseen. Näiden merkittävien ryhmien¹² muuttoliikkeen voi odottaa jatkuvan ennallaan. Siten on odotettavissa, että nykyisen ja tulevan EU:n ulkopuolelta Suomeen jatkuu muuttovirta, jonka suuruus on noin 0,1–0,2 prosenttia väestöstä vuodessa. Jo pelkästään tämän ansiosta ulkomaalaisväestön osuus jatkaa kasvuaan.

Tutkimustulosten mukaan vaikuttaa todennäköiseltä, että uusien maiden liittyminen EU:n jäseniksi ja työvoiman vapaan liikkuvuuden toteutuminen uusien ja vanhojen jäsenmaiden välillä lisää muuttoa vanhoihin EU-maihin.

¹² 1990-luvulla merkittävimpiä lähtömaita olivat entisen Neuvostoliiton alue, eräät Läbi-idän maat ja Somalia.

Valtaosa muuttoliikkeestä tulee kohdistumaan EU:n suuriin jäsenmaihin, ennen kaikkea Saksaan. Suomi lienee houkutteleva muuttokohde ainoastaan Baltian maiden asukkaille suuren tuloeron ja kulttuurisen ja maantieteellisyden läheisyyden vuoksi.

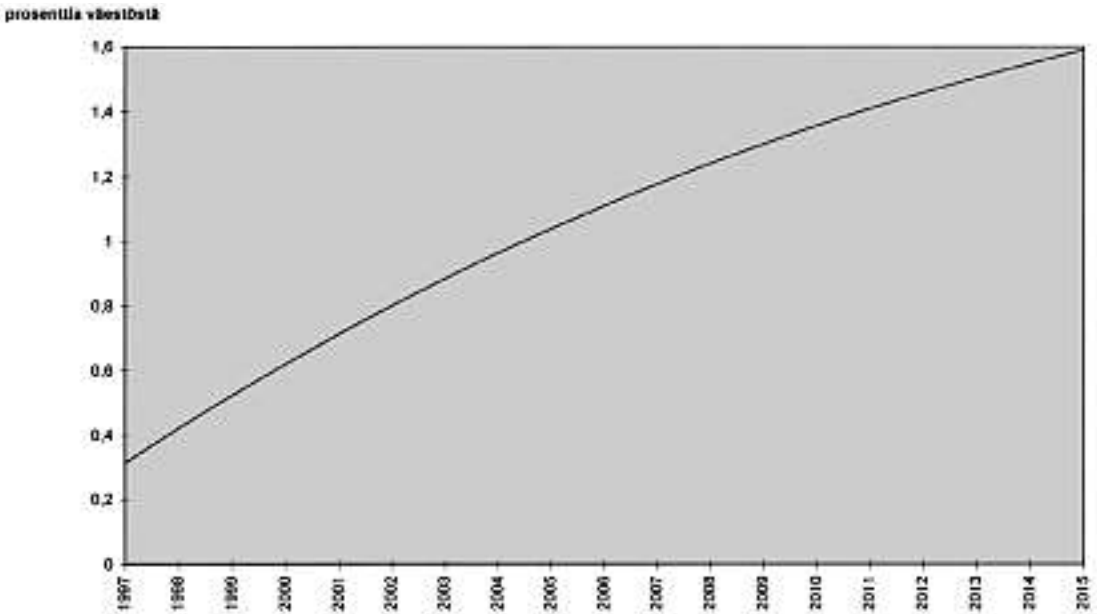
Kuviossa 1 on esitetty kvantitatiivinen arvio Suomeen EU:n uusista jäsenmaista suuntautuvasta muuttoliikkeestä seuraavan 15 vuoden aikana. Laskelman perustana on arvio maiden välisten tuloerojen vähittäisestä kapenemisesta sekä Suomen työllisyystilanteen paraneemisesta, mikä mahdollistaa uusien työntekijöiden maahanmuuton. Laskelmassa on oletettu, että yksi työikäinen muuttaja ottaa mukaansa yhden perheenjäsenen. Muuttoliike näyttäisi jäävän vähäiseksi. Uusista EU-maista muuttavien määrä olisi vuosittain noin 0,1 prosenttia Suomen väestöstä. Tämä on vain noin kymmenesosa Suomen vuotuisesta syntyvyydestä eikä se siten aiheuta dramaattista muutosta työmarkkinoiden virtoihin.

Suomen omien demografisten ongelmien vuoksi lievää maahanmuuton kiihtymistä on syytä pitää tervetulleena ilmiönä. Koska maahanmuuttajien ikärakenne on yleensä edullisempi kuin kantaväestön, muuttoliike lisää työikäisen väestön määrää ja parantaa siten väestön elatussuhdetta. Samasta syystä muutto on todennäköisesti lähtömaille suurempi ongelma kuin Suomelle.

Muuttoliike, palkkarakenne ja hyvinvointivaltio

Edellä esitettyjen ennusteiden mukaan muuttoliike aiheuttaa väliaikaista painetta palkkojen laskuun suhteessa kehityksen perusuraan sekä pysyvämpää painetta suhteellisten palkkerojen muutokseen siitä riippuen, millainen on

Kuvio 1. Kumulatiivinen muuttoliike uusista jäsenmaista: arvio



tulokkaiden osaamistason jakauma. Jos tulokkaat painottuvat alhaisesti koulutettuihin, paine johtaa pikemminkin tuloerojen kasvuun; jos taas tulokkaissa on ennen kaikkea hyvin koulutettuja, paine on päinvastainen. Tähänastisen tiedon nojalla voi kuitenkin arvioida, että tällaiset vaikutukset jäävät kvantitatiivisesti pieniksi, koska muuttoliike jää sekin määrällisesti pieneksi. Lisäksi Suomen palkkarakenne riippuu ratkaisevasti työehtosopimuksista ja reagoi markkinaehtoisin ilmiöihin jähmeästi. Palkkerojen jonkinasteinen lisääntyminen voi sitäpaitsi olla edellytys tulokkaiden työllistymiselle eikä siihen tarvitse suhtautua epäluuloisesti niin kauan kuin hyvinvointivaltion perustoiminnot ovat kunnossa. Vapaa muuttoliike voi tietysti lisätä houkutus- ja mahdollisuus- toimia harmailla työmarkkinoilla ja siten ra-

pauttaa nykyistä työehtosopimukseen perustuvaa järjestelmää. Pohjoismaiden hyvä sosiaaliedut voivat myös houkuttaa maahanmuuttajia. Näiden riskien merkitystä on syytä pohtia valmistauduttaessa EU:n laajenemiseen.

6. Johtopäätökset

EU:n itälaajeneminen käynnistää prosessin, jossa työvoimaa liikkuu idästä länteen ja sijoituksia länneästä itään. Samaan prosessiin liittyy väliaikainen palkkojen laskupaine nykyisissä EU-maissa.

Suomen kannalta tärkeitä uusia EU:n jäsenmaita ovat Puola ja Viro yhdessä muiden Baltian maiden kanssa. Puolan väestö on suuri ja Puolassa on mm. suuren maataloussektorin vuoksi enemmän potentiaalisia maastamuutta-

ja kuin missään muussa siirtymätaloudessa. Toisaalta puolalaisten todennäköisyys muuttaa Suomeen vaikuttaa pieneltä aiemman kokemuksen valossa.

Baltian maiden väestö on taas pieni, mutta se on ainoa alue Venäjän ohella, missä muuttoalttius Suomeen on suuri. Siten on odotettava, että Baltian maiden liittyessä EU:n jäseniksi ja Suomen työllisyystilanteen parantua näistä suuntautuu muuttoliikettä Suomeen.

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

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

Suomen epäedullisen ikärakenteen vuoksi nykyistä suurempi muuttoliike olisi tervetullut ilmiö. Se voi olla paljon ongelmallisempi lähtijämaiden kannalta. Yritykset rajoittaa muuttoa hallinnollisin keinoin ovat todennäköisesti kalliita ja turhia. □

Kirjallisuus

- Baldwin, R.E. – Francois, J.F. – Portes, R. (1997): The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe, *Economic Policy* 24, April 1997.
- Bevan, A. – Estrin, S. (2000): The determinants of foreign direct investment in transition economies, CEPR Discussion Papers 2638.
- Borjas, George J. (1999): The economic analysis of immigration, teoksessa Ashenfelter, O. & Card, D. (toim.): *Handbook of Labour Economics*, vol. 3, Elsevier Science.
- Borjas, George J. – Freeman, Richard B. – Katz, Lawrence F. (1997): How much do immigration and trade affect labor market outcomes?, *Brookings Papers of Economic Activity*, 1997:1.
- Braunerhjelm, P. – Faini, R. – Norman, V.D. – Ruane, F. – Seabright, P. (2000): *Integration and the regions of Europe: how the right policies can prevent polarization*. CEPR, Monitoring European Integration 10.
- Faini Riccardo (1995): Migration in the integrated EU. Teoksessa Expanding membership of the European Union. Edited by Richard Baldwin, Pertti Haaparanta and Jaakko Kiander. Cambridge University Press 1995.
- Haaland, J. – Kind, H.J. – Midelfart Knarvik, K.H. – Torstensson, J. (1999): What determines economic geography in Europe?, CEPR Discussion Papers 2072.
- Kiander, J. – Virén, M. (2000): Measuring labour market flexibility in the OECD countries, ETLA Discussion Paper No. 745.
- Layard Richard, Olivier Blanchard, Rudiger Dornbusch ja Paul Krugman (1994): *Invandringen från Öst*. SNS Förlag 1994. (Käännös teoksesta Layard et al: East-West Migration. The Alternatives. MIT Press 1992).
- Oksanen, Heikki (2001): EU:n laajenemisen talouspoliittisia näkökohtia, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 97(1).
- Sinn, Hans-Werner (2000): EU enlargement, migration and lessons from German Unification, *German Economic Review*, 1(3).
- SOU (1997a): Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet. Betänkande av kommittén om EU:s utvidgning – konsekvenserna av personers fria rörlighet mm. SOU 1997:153.

- SOU (1997b): Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet. Bilagedel. Betänkande av kommittén om EU:s utvidgning – konsekvenserna av personers fria rörlighet mm. SOU 1997:153.
- SOU (1997c): EU:s utvidgning – samhällsekonomiska effekter. SOU 1997:156.
- Widgren, Mika (2001): Itälaajeneminen, tuotannon sijoittuminen ja Euroopan integraatio, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 97(1).
- Winter-Ebmer, Rudolf – Zweimüller, Jos (2000): Immigration, trade and Austrian unemployment, teoksessa Landesmann, M. & Pichelmann, K. (toim.): Confederation of European Economic Associations, Conference Volumes 2000.
- Zimmermann Klaus F. (1996): European Migration: Push and Pull. *International Regional Science Review* 19(1–2), 1996.