

Kasvua ja koheesiota Eurooppaan – oppi oikean (alue)politiikan lähteille

HANNU TERVO

Professori

Jyväskylän yliopisto

Pontus Braunerhjelm, Riccardo Faini, Victor Norman, Frances Ruane and Paul Seabright: Integration and the Regions of Europe: How the Right Policies Can Prevent Polarization. Monitoring European Integration 10, Centre for Economic Policy Research (CEPR). London, 2000. (115 s.)

Tämän CEPR:n julkaisusarjaan kuuluvan kirjan mukaan talouden toimintojen aluerakenne tulee muuttumaan Euroopassa tulevina vuosikymmeninä. Kirjan perussanomana mukaan on olemassa sekä huonoja että hyviä vaihtoehtoja, mutta oikealla politiikalla voidaan vaikuttaa hyvän vaihtoehdon toteutumiseen.

Lähtökohta-ajatuksen mukaan integraation eteneminen kannustaa talouden toimintoja keskittymään alueellisesti siten, että tapahtuu erikoistumista. Ihmisille ja yrityksille on yhä enemmän eduksi sijoittua samalle alueelle samanlaisen osaamisen ja tietotaidon omaavien

ihmisten ja yritysten kanssa. Keskittyminen voi toteutua myös toiminnallisuuden mukaan. Kirjassa tehdyn arvion mukaan integraatioprosessi voi johtaa kolmeen lopputulokseen:

1. *Hajaantuminen.* Taloudellinen aktiviteetti hajaantuu ja alue-erot tasoittuvat Euroopassa. Tapahtuu alueellista erikoistumista. Useimmat alueet voivat kuitenkin erikoistua johonkin. Työvoiman liikkuvuus ei ole kovin suurta.
2. *Keskittyminen.* Euroopan tasolla toteutuu voimakas maantieteellinen keskittyminen. Tähän yhdistyy suuri työvoiman liikkuvuus. Heikot alueet autioituvat. Yksilötasolla tulotasoerot ja erot työnsaantimahdollisuuksissa ovat pienet.
3. *Alueellinen pysähtyneisyys.* Pitkällä aikavälillä toteutuu polarisoitumiskehitys. Yhtäällä syntyvät kehittyneet korkean tulotason ja alhaisen työttömyyden alueet ja toisaalla taantuvat alhaisen tulotason ja korkean työttömyyden alueet.

Lopputulos riippuu tuotannontekijäliikkeiden kehityksestä, keskittymisen hyötyjen voimakkuudesta sekä aluepolitiikasta. Keskittymisen vaihtoehtoa pidetään epätodennäköisenä. Oikealla politiikalla myös polarisoitumisvaihtoehto voidaan välttää, jolloin tuloksena olisi ensimmäinen, hajaantumisen vaihtoehto.

Kirja on jaettu kuuteen lukuun. Johdantoluku esittelee kysymyksenasettelun, tarkastelee Euroopan muutosvoimia ja käsittelee lyhyesti politiikkamahdollisuuksia. Näkökulma on tuttu: Euroopan ja USA:n kehitystä verrataan keskenään. USA:n esimerkki osoittaa, että agglomeraatio ja erikoistuminen eivät välttämättä johda polarisaatioon. Tuotantotoiminta on alueellisesti keskittynyttä, mutta alueiden välillä ei ole suuria eroja bkt/capita-suhteissa. Väestön liikkuvuuden kautta maantieteellinen polarisaatio on voitu välttää. Kirjoittajien mukaan myös Euroopassa erikoistuminen on käynnistynyt, vaikkakin se on alkutaipaleellaan. Mutta Euroopan uhkana on polarisaatio ilman, että agglomeraation eduista päästäisiin täysimääräisesti nauttimaan.

Kirjan toinen luku käsittelee uutta Eurooppaa muovaavia voimia markkinoiden laajentuessa pienistä kansallista suuriksi Euroopan tasoisiksi. Kirjoittajien mukaan on oleellista havaita eri suuntiin vaikuttavien tekijöiden olemassaolo. Uudelleen sijoittumiseen vaikuttavat kehitysmässä olevat uudet markkinarakenteet, kasvava työnjako ja erikoistuminen sekä aikaisempaa liikkuvammat tuotannontekijät. Kysymystä, johtaako uudelleen sijoittuminen agglomeraatioon vai ei, tarkastellaan *uuden aluetaloustieteen* (New Economic Geography) hengessä, myös kriittisiä näkökohtia siihen esittäen. Luvussa käsitellään niitä hyötyjä ja haittoja, jotka agglomeraatioon liittyvät. Suomalaisittain kiintoisaa on havaita, kuinka Nokian menestys käy esimerkkinä siitä, miten yritystoiminta voi kukoistaa myös periferiassa: »... Nokia, one of the

fastest growing companies in Europe, is based about as far from the centre as it is possible to come» (s. 17).

Luvun kaksi lopussa pohditaan eri suuntaan vaikuttavien voimien yhteisvaikutusta, joiden tuloksena uusi talousmaisema Eurooppaan kehittyi. Kasautumista edistävät voimat ovat tärkeitä, mutta vastavoimat voivat estää laajassa mittakaavassa toteutuvan keskittymisen. Esimerkiksi USA:ssa agglomeraation on todettu liittyvän ennen kaikkea uusiin ja kasvaviin tuotantosuuntiin. Keskittymisen voimien vastapainona ovat muun muassa suhteellisen edun periaatteen mukaisen hajauttavan kehityksen voimat. Tuotannontekijöiden liikkuvuus nousee avainasemaan. Luku päättyy kolmen jo edellä esiin tuodun skenaarion esittelyyn. Kokonaisuudessaan luku on erittäin mielenkiintoinen ollen myös kirjan parasta antia.

On syytä kuitenkin todeta, että kirjan keskeinen ajatus alueellisen erikoistumisen ja agglomeraation toteutumisesta ei ole kiistaton. Toisen lähtökohdan mukaan syvenevä integraatio samankaltaistaa alueiden tuotantorakenteita, johon liittyy pyrkimys tuotteiden erilaistamiseen ja ristikkäiskaupan kasvu. Ratkaisevaksi kilpailueduksi muodostuu tuotannon joustavuus ja asiakaslähtöisyys kasvavien skaalatuottojen sijaan. Tätä mahdollisuutta kirja ei käsittele.

Kolmas ja neljäs luku käsittelevät yritysten ja työvoiman liikkuvuutta. Yritysten suorita sijoituksia Euroopassa käsitellään *Dunningin* OLI-kehikossa. Tarkastelut perustuvat olemassa olevaan tilastomateriaaliin sekä Ruotsin osalta tehtyyn empiiriseen analyysiin monikansallisten yritysten sijaintipäätöksiin vaikuttavista tekijöistä. Lopussa kysytään, mitä tulokset kertovat keskittymisen ja hajautumisen suhteesta tämän päivän Euroopassa. Vastauksena todetaan evidenssiä saadun kummankin puolesta: saman alan yritykset erityisesti korkean teknologian

aloilla pyrkivät hakeutumaan toistensa läheisyyteen, mutta toisaalla agglomeraation vasta-voimat, erityisesti nousevat reaali-palkat pyrkivät hajauttamaan investointeja.

Työvoiman liikkuvuuden tarkastelu aloitetaan kysymällä, onko eurooppalainen muuttaja kuolemassa sukupuuttoon. Euroopan kehitys tarvitsisi nykyistä liikkuvampaa työvoimaa, mutta muuttoalttius näyttää vain vähentyneen viime vuosikymmeninä. Eikö eurooppalaisella työvoimalla ole riittävästi kannustimia muuttaa? Ja ovatko kannustimet vain vähentyneet ja esteet kasvaneet ajan saatossa? Kysymyksiä tarkastellaan käymällä läpi työvoiman liikkuvuuden vaikuttavia tekijöitä Euroopassa. Näitä ovat palkka- ja työttömyyserot sekä näiden tasot, demografiset ja kulttuuriset tekijät, alue-, asunto- ja työmarkkinapolitiikat sekä perheen ja sukulaisten tuki. Päätelmien mukaan työvoiman alhainen liikkuvuus Euroopassa heijastaa korkean kokonaistyöttömyyden, vallitsevien preferenssien ja politiikan aiheuttamien vääristymien yhdistelmää.

Jos on kyse vain ihmisten preferensseistä, ei ole erityistä syytä huoleen hyvinvointinäkökulmasta katsoen. Ihmiset valitsevat tarjolla olevista vaihtoehdoista heille parhaimman. Toisaalta jos tarjolla olevat vaihtoehdot heijastavat väärää politiikkaa, ongelmia onkin. Tällöin tarvitaan politiikkareformia. Kirjan mukaan työvoiman liikkuvuuden lisäämiseksi uudistuksia tarvitaan niin työmarkkina-, asunto- kuin aluepolitiikassakin. Poliittikamuutoksilla voidaan myös vaikuttaa talouden kokonaiskehityksen näkymiin ja tätäkin kautta lisätä liikkuvuutta. Liikkuvuuden vastaisia preferenssejä ei tule myöskään ottaa taattuina kirjoittajien mukaan.

Euroopassa talouden häiriöt eivät ole siis johdaneet muuttamiseen työn perässä, vaan on preferoitu (väliaikaista) työttömyyttä tai vetäytymistä työvoimasta. Muuttamiseen kun ei ole ol-

lut tarvetta. Toisaalta kun alue ei tyhjene työvoimasta, alueen on helpompi nousta uudelleen jaloilleen. Häiriöillä ei ole niin pysyvää vaikutusta työllisyyteen kuin USA:ssa. Tämä on alhaisen liikkuvuuden hyvä puoli, joka jää kirjassa vähemmälle huomiolle.

Rajanveto on luonnollisesti hankalaa. Integroituva talous tarvitsee agglomeroitumista hyötyäkseen yhdentymisen mahdollistamasta nopeasta kasvusta. Muuttamisen valikoivuus ja siihen kytkeytyvät negatiiviset kerrannaisprosessit kuitenkin kiihdyttävät muuttotappio-alueita ja vinouttavat aluerakennetta. Perimmäisenä kysymyksenä onkin, tuleeko liikkuvuutta edistää. Onko kenties vain muutaman vahvan aluetalouden keskittyvä, mutta muuten autoituva talous paras tulema, vaikka resurssit tulisivatkin käytetyiksi tehokkaimmin? Toisaalla, kuinka kauan talous voi kestää syntyviä työttömyystaskuja, jossa työpaikat ovat lähteneet alueelta, mutta ihmiset eivät?

Varsinaisesti politiikkapuoleen siirrytään kirjan viidennessä ja kuudennessa luvussa. Viiden luvun alussa käsitellään EU-aluepolitiikan strategioita ja muotoja. Poliittikka jaetaan karkeasti alueellisiin investointeihin ja alueellisiin kannustimiin. Luku sisältää katsauksen siihen, miten aluepolitiikan rahoitus jakautuu maiden kesken ja miten rahat käytetään. Ehkä edellistä kiintoisampia ovat luvun viisi katsaukset Italian ja Irlannin aluepolitiikkaan. Italian Mezzogioron tapaus edustaa esimerkkiä politiikan epäonnistumisesta ja Irlannin tapaus taas esimerkkiä onnistumisesta. Aluepolitiikan kehitys ja muodot analysoidaan kummankin maan kohdalla ja lopussa verrataan eroja.

Italiassa on käytetty palkkasubventioita, panostettu valtiojohtoisten yritysten työllisyyden edistämiseen ja käytetty merkittävässä määrin yleisiä tukia. Italiassa on kuitenkin panostettu vain vähän työvoiman koulutukseen ja aluepo-

litiikkaa on leimannut epäjatkuvuus ja tempoilevuus verrattuna Irlantiin.

Irlannin markkinavetoinen aluepolitiikka on ollut osa yleistä teollisuuspolitiikkaa. Sen avulla on synnytetty tuotantoryppäitä ennen kaikkea kahdelle toimialalle, elektroniikkaan ja lääkealalle. Suorien sijoitusten kohdentumiseen Irlantiin on epäilemättä vaikuttanut maan englanninkielisyys. Kokonaisuudessaan Irlannin menestykseen liittyy tiettyä onneakin, mutta maan toiminta antaa kuitenkin esimerkin hyvin hoidetusta politiikasta. Tarkastelun päätelmien mukaan hyvin hoidetulla aluepolitiikalla voi olla merkittävä rooli alueiden kehityksessä ja polarisaatiokehityksen estämisessä. Kehitysprosessin ei myöskään täydy olla vain nollasummapeiliä, sillä alueen tuottavuuden ja osaamispääoman kasvun kautta hankittu menestys voi koi-
tua myös naapurin hyväksi.

Kuudes ja viimeinen luku esittää kirjan politiikkasuositukset. Kirjoittajien mukaan päättäjien ei pidä pyrkiä jäädyttämään vallitsevaa tilannetta sellaiseksi, että yrityksiä ja työntekijöitä ei kannustettaisi – ja epäsuorasti estettäisiinkin – hakemasta niitä uusia mahdollisuuksia, jotka ovat keskeisiä innovaatioiden, työllisyyden ja kasvun kannalta. Päämääränä tulee olla edellytysten luonti paikallisten agglomeraatioiden, keskittymien synnylle. Kirjoittajien päätelmien mukaan menestyksenkäs aluepolitiikka koostuu seuraavista elementeistä:

- Julkisista investoinneista ammattitaitoiseen ja koulutettuun työvoimaan
- Yrittäjyyttä kannustavasta verotuksesta ja muusta säätelystä
- Työmarkkinapolitiikasta, joka kannustaa palkkajoustavuuteen taloudellisten häiriöiden tilanteessa (erityisesti euroalueella)

- Uudelleenallokoivista politiikkatoimista, jotka vähentävät työntekijöiden työttömyyden pelkoa olematta kuitenkaan esteenä alueelliselle liikkuvuudelle
- Samaan osaamiseen ja taitotietoon perustavien yritysten alueellisen keskittymisen hyväksyvistä ja sitä kannustavista toimista
- Vähentyneestä riippuvuudesta sellaiseen politiikkaan, joka vain tukee vaikeuksissa olevia tai heikossa toimintaympäristössä toimivia yrityksiä ilman, että vaikeuksien syihin tai ympäristön ongelmiin puututtaisiin
- Poliitiikan johdonmukaisuudesta yli ajan

Näillä politiikka-aineiksilla kasvusta ja koheesiosta tulee liittolaisia. Skenaariona on haajaantumisen tie, jolla toteutuu alueellinen erikoistuminen sekä kasvun levittäytyminen ja alue-erojen tasoittuminen läpi koko mantereen.

Skenaario nojautuu ajatukseen, että työvoiman liikkuvuus ei ole kovin korkealla tasolla, vaikka lisääntyikin nykyisestä. Yksittäisen kansantalouden kuten Suomen sisällä työvoima kuitenkin liikkuu selvästi enemmän kuin EU:n jäsenmaiden välillä. Suomessa 1990-luvun puolivälin jälkeen voimakkaasti kiihtynyt ja vain muutama aluetalouksiin keskittynyt muuttoliike viittaakin pikemminkin keskimäisen skenaarion, keskittymisen kuin hajautumisen toteutumiseen.

Kokonaisuudessaan CEPR:n kirja on hyvin kirjoitettu, viimeiseen tutkimustietoon perustuva analyttinen esitys Euroopan integraation aluevaikutuksista. Kirjan perimmäisenä tarkoituksena on vaikuttaa tähän kehitykseen etsimällä ja esittämällä oikeita politiikan aineksia. Kirjaa voi hyvin suositella kaikille integraatiosta, kasvusta ja aluekehityksestä kiinnostuneille.