



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
TALOUSNEUVOSTO



20.9.2006

Vesa Vihriälä ja Maarit Lindström¹

Pyydetyt artikkelit: johdanto ja yhteenveto

Globalisaation haasteet Euroopalle ja Suomelle
Talousneuvoston sihteeristön hanke

¹ Talousneuvoston sihteeristö, valtioneuvoston kanslia

Talouden globalisaatiolla on huono maine. Sen syyksi luetaan työpaikkojen siirtyminen kehittyneistä teollisuusmaista, myös Euroopasta, alhaisen kustannustason maihin, jotka pystyvät hyödyntämään edullista työvoimaa eivätkä kiinnitä huomiota ympäristön suojeluun. Uhatuiksi katsotaan erityisesti kehittyvien maiden matalapalkka-alat, ja usein väitetään, että työpaikkojen menetys voidaan välttää ainoastaan alentamalla jo tällä hetkellä alhaisia palkkoja. Myös globalisaation aiheuttaman verokilpailun kiristymisen ja veropohjan heikentymisen nähdään uhkaavan eurooppalaista yhteiskuntamallia.

Lissabonin strategiaa, jolla Euroopasta on tarkoitus tehdä "maailman kilpailukykyisin tietoon perustuva talousalue" voidaan osaksi pitää vastauksena näihin haasteisiin. Tärkeitä syitä strategian syntymiselle ovat luonnollisesti myös muut tekijät kuten EU:n korkea työttömyys, yleisesti hitaampi talouskasvu Yhdysvaltoihin verrattuna ja väestön ikääntymisestä julkiselle taloudelle aiheutuvat paineet. Lissabonin strategia on kuitenkin monessa mielessä juuri strategia, jolla Euroopasta pyritään tekemään kilpailukykyinen uusissa globaalissa kilpailun oloissa. Se on myös erittäin eurooppalainen strategia. Siinä korostuu tiedon ja ammattitaidon kehittäminen laaja-alaisen koulutuksen avulla. Tällä pyritään välttämään suurinta koettua uhkaa globalisaatiosta: yhteiskunnallisen eriarvoisuuden lisääntymistä, kun ammattitaidottoman työvoiman suhteellinen asema heikkenee.

Kuten tiedämme, Lissabonin strategia ei ole onnistunut täyttämään sille asetettuja odotuksia. Tämän vuoksi strategiaa uudistettiin viime vuonna niin, että siinä korostuu aiempaa enemmän kasvu ja työllisyys. Lisäksi otettiin käyttöön uusi koordinoitimenettely, jossa keskeisessä osassa ovat kansalliset uudistusohjelmat. Strategian ja menettelytapojen uudistaminen ei kuitenkaan yksinomaan riitä. Kuten useassa yhteydessä on todettu, ongelmana eivät ole hienojen visioiden tai tavoitteiden puute vaan konkreettisten politiikkauudistusten hidas ja hajanainen toimeenpano.²

Useat syyt estävät Eurooppaa tekemästä niitä päätöksiä, joita talouden todellinen elpyminen edellyttäisi. Yhtäältä on erimielisyyttä siitä, kuinka merkittävästi globaali talousympäristö on muuttumassa ja tämän pohjalta siitä, millaisia tai kuinka vakavia muutoksen asettamat haasteet ovat. Toisaalta mielipiteet Euroopan kilpailukykyisyydestä ja kasvuedellytyksistä vaihtelevat. Sen takia ollaan myös erimielisiä siitä, kuinka paljon uudistuksia on tarpeen vielä tehdä. Vielä tätäkin vaikeampaa on päästä yksimielisyyteen itse toimenpiteistä, koska monien uudistusten ainakin koetaan olevan monien tärkeiden eturyhmien (lyhyen aikavälin) etujen vastaisia. Tämä koskee päätöksentekoa sekä jäsenvaltioissa että EU:ssa.

² Ks. mm. niin kutsuttu Wim Kokin raportti (2004), Ahon työryhmän raportti (2006) sekä Pisani-Ferry ja Sapir (2006).

Tämän artikkelikokonaisuuden tarkoituksena on parantaa käsitystämme edellä mainittuihin asioihin liittyvistä keskeisistä kysymyksistä ja käynnistää keskustelua uusista tai ainakin aikaisempaa kehittyneemmistä politiikkaideoista. Aluksi tarkastellaan globalisaatiota ja sen vaikutuksia Euroopalle. Sen jälkeen käsitellään sitä, millaiseksi Euroopan kilpailukyky olisi arvioitava sekä miten kilpailukykyä voitaisiin lisätä erilaisten rakennepoliittisten toimien avulla.

Yhdysvaltoihin verrattuna Euroopan ehkäpä suurimpana ongelmana on markkinoiden pirstaleisuus. Tämän vuoksi artikkelikokonaisuudessa tarkastellaan kahden sisämarkkinoiden tärkeän osa-alueen eli palvelumarkkinoiden ja verkko-toimialojen liberalisointia. Kuinka suurta etua integraation syventämisestä voidaan saada ja mitä asioiden edistämiseksi pitäisi tehdä.

Koulutuksen, tutkimuksen ja innovaatioiden edistämiseen kohdistuu Euroopassa suuria odotuksia, mutta samalla se on alue jolla Eurooppa on jäänyt pahasti jälkeen paitsi Yhdysvalloista myös useista Aasian dynaamisista nousevista talouksista. Useissa artikkeleissa tarkastellaankin innovaatiopolitiikan eri näkökohtia laajassa mielessä: mikä on Euroopan tämänhetkinen tilanne ja mitä olisi (kiireellisesti) tehtävä?

Kaksi viimeistä artikkelia koskettelevat politiikan hallinnan tematiikkaa. Niistä ensimmäisessä arvioidaan EU:n ja jäsenvaltioiden välistä työnjakoa Unionissa: onko siinä jotain korjaamista? Jälkimmäisessä pohditaan puolestaan globalisaation hallintaa ja sitä, mitä Eurooppa voi tehdä tai mitä sen pitäisi tehdä hallinnan parantamiseksi.

Artikkelit, joiden sisältöä kuvaillaan lyhyesti seuraavassa, ovat asiantuntijoiden omista nimissään laatimia. Ne eivät siten välttämättä edusta kirjoittajien tausta-organisaatioiden tai Suomen hallituksen mielipiteitä tai kantoja. Eri artikkeleissa ilmaistuja näkemyksiä ei ole pyritty yhtenäistämään millään lailla. Tästä huolimatta selvitykset antavat varsin samansuuntaisen, joskaan ei täysin yksituumaisen, kuvan niistä politiikkahaasteista joihin on vastattava sekä keinoista niihin vastaamiseksi.

Globalisaatio: toinen "osittuminen" ja sen vaikutukset

Richard Baldwin aloittaa globalisaatiota koskevan tarkastelun väittämällä, että on syntymässä uusi globalisaatioparadigma. Uuden paradigman mukaan tuotannon ja työllisyyden uudelleenjakautuminen ilmenee huomattavasti hienosyisempänä osittumisena eri puolilla maailmaa tapahtuvaksi kuin mihin vanha paradigma viittaa. Tiedonvälityksen ja koordinoinnin kustannukset ovat romahtaneet, joten EU:n yritykset voivat siirtää ulkomaille useita sellaisia toimintoja, joita aiemmin pidettiin mahdottomina siirtää. Tämä tarkoittaa sitä, että kansainvälistä kilpailua, jota aiemmin käytiin pääasiassa eri maiden yritysten ja tuotantosekto-

rien välillä, esiintyy nyt eri maissa samoissa työtehtävissä työskentelevien yksittäisten työntekijöiden välillä. Tärkeä uusi piirre tässä paradigmassa on globalisaation varsin arvaamaton luonne yritysten ja tuotantosektorien näkökulmasta tarkasteltuna.

Koska yksittäisiä toimintoja voidaan siirtää ulkomaille, globalisaatio voi hyödyttää tietyn yrityksen joitakin työntekijöitä samalla, kun se aiheuttaa haittaa sen muille työntekijöille. Vanhanmallisessa globalisaatiossa vallinnut yhteys ammattiryhmien voittajien ja häviäjien välillä katkeaa. Voi olla, että joitakin korkeaa ammattitaitoa ja osaamista vaativia toimintoja siirretään ulkomaille, mutta toisia samankaltaisia toimintoja taas ei siirretä. Yleistyvän toimintojen ulkomaille siirtäminen ei siis yhtenevästi joko hyödytä tai haittaa EU:n ammattitaitoista ja korkeasti koulutettua työvoimaa.

Uusi paradigma ei muuta talusteorian perustulosta vapaakaupan hyödyistä. Se muuttaa kuitenkin käsitystä siitä, kuinka hyödyt ja haitat jakautuvat erityyppisen työvoiman kesken kehittyneissä maissa. Hyödyt eivät alkuvaiheessa kohdistu automaattisesti korkeasti koulutettuihin ja haitat vastaavasti vähän koulutettuihin työntekijöihin. Baldwin viittaa Grossmanin ja Rossi-Hansbergin äskettäiseen tutkimukseen (2006) ja korostaa, että toimintojen ulkomaille siirtäminen mahdollistaa vähän koulutetun työvoiman siirtymisen tuottavampiin tehtäviin, joista maksetaan parempaa palkkaa.

Baldwin tarkastelee toimintojen ulkomaille siirtämisestä saatua empiirisiä tutkimustuloksia ja toteaa, että ulkomaille siirtämisen vaikutus työllisyyteen on tähän mennessä ollut suhteellisen vähäinen verrattuna työpaikkojen häviämiseen ja uusien työpaikkojen syntymiseen yleensä. Uuden paradigman mukaan muutokset työpaikkojen optimaalisessa sijainnissa voivat kuitenkin olla hyvinkin nopeita silloin, kun kustannussäästöt ylittävät tietyn kynnyksen. Näin ollen lähimenneisyys ei välttämättä anna luotettavaa tietoa tulevista muutoksista.

Baldwin korostaa, että "vanhantyyppinen" kansainvälisen kilpailu yritys- ja sektoritasolla on edelleenkin olemassa. Uusista kilpailupiirteistä huolimatta globaali kilpailu luo edelleen paineita taloudellisten resurssien siirtämiseen myös toimialojen ja yritysten tasolla.

Baldwin väittää kuitenkin, että toimintotason globalisoitumisen tarjoamilla mahdollisuuksilla on merkittäviä vaikutuksia EU:n kilpailukykystrategiaan, koulutusstrategiaan, hyvinvointivaltioihin ja teollisuuspolitiikkaan. Joustavuus, kyky nopeasti sopeutua uusiin olosuhteisiin on keskeistä Euroopalle hyödynnettäessä globalisaation tarjoamia mahdollisuuksia ja pyrittäessä pitämään sopeutumiskustannukset mahdollisimman pieninä. Hintojen (palkkojen) ja määrien (työpaikkojen) muutosten rajoittamispyrkimykset tulevat kansantaloudelle aiempaa

kalliimmaksi. Yritykset kokevat toimintojen ulkomaille siirtämisen houkuttelevimpana juuri niissä maissa, joiden työmarkkinat ovat jäykimmät.

Toisaalta lisääntyvän epävarmuuden pitäisi saada EU:n päättäjät suhtautumaan varovaisemmin siihen, että työntekijöitä tai ammattitaitoa ohjataan tiettyyn suuntaan. Etenkin useat tietoyhteiskunnan työpaikat ovat alttiita siirtymään ulkomaille, joten ne EU:n toimet, jolla työntekijöitä koulutetaan ns. tietoyhteiskunnan työpaikkoihin, saattavat mennä hukkaan. Nämä työpaikat ovat ”hyviä työpaikkoja” ainoastaan siksi, ettei niihin vielä kohdistu suoraa kansainvälistä kilpailua.

Tulevaisuudessa onkin yhä tärkeämpää, että koulutusjärjestelmässä painopiste siirtyy entistä enemmän oppimisvalmiuksien luomiseen tietyssä tehtävässä tarvittavien erityistaitojen opettamisen sijasta. Myös laajemmin elinkeinopolitiikassa menestysalojen määrittelystä tulee jatkossa aiempaa vaikeampaa.

Baldwinin osittumisparadigman kanssa yhteneviä erikoistumispiirteitä Euroopassa

Baldwinin globalisaatioanalyysiä kommentoidaan ja täydennetään kahdesta näkökulmasta. **Mika Widgrén** selvittää tutkimukseensa valituissa maissa ilmenneiden suhteellisten etujen viimeaikaista kehitystä ja pohtii Baldwinin esittämän paradigman uskottavuutta empiirisen tutkimuksen valossa. Kysymys kuuluu: onko eri maiden erikoistumismalleissa havaittavissa entistä suurempaa päällekkäisyyttä? Tämä voisi olla merkki lisääntyneestä teollisuuden tuotannon osittumisesta Baldwinin teorian mukaisesti.

Widgrénin tulokset osoittavat, että erikoistumismallit ovat entistä epäyhtenäisempiä. Widgrén ottaa Suomen vertailumaaksi ja väittää, että havaitut kauppavirrat ovat yhteneviä Baldwinin selvityksen kanssa. Suomen näkökulmasta kiinnostavimmat tapaukset Euroopassa ovat Viro ja Unkari ja Aasiassa Kiina. Näiden maiden viennin painopiste on muuttunut nopeasti inhimillisen pääoman hyödyntämisen suuntaan ja alkanut erityisesti Virossa ja Unkarissa muistuttaa suomalaisia erikoistumismalleja.

Samaan aikaan suomalaisyritykset, erityisesti televiestintäteollisuuden alalla, ovat aktiivisesti investoineet näihin maihin. Suomalaisyritysten suorat ulkomaiset investoinnit ovat kasvaneet lähes viisinkertaisiksi samalla aikaperiodilla. Tehdasteollisuuden ulkomaisten investointien kanta on nelinkertainen ja palvelualan kymmenkertainen vuosikymmenen takaiseen määrään verrattuna. Suomalaisten suorien ulkomaan investointien nopean kasvun ja sitä seuranneen uusien työpaikkojen syntymisen Viron ja Unkarin teollisuudessa ei kuitenkaan katsota liittyvän televiestintäteollisuuden työpaikkojen häviämiseen Suomessa. Näyttäisi siltä, että Suomen televiestintäteollisuuden tuotannon uusi osittuminen on johtanut

”onttoutumiseen” suomalaisteollisuudessa, erityisesti elektroniikkateollisuudessa: tietty osa on siirtynyt muualla, mutta kokonaistuotannon taso ja tuotantoketjun kontrolli on säilynyt Suomessa.

Joustavuus, riskinjako ja koulutus – työmarkkinoiden sopeuttamisen keskeiset näkökohdat

Torben Andersen on vahvasti samaa mieltä Baldwinin näkemyksistä työmarkkinoihin kohdistuvia seuraamuksia koskevassa artikkelissaan. Hän jakaa Baldwinin käsityksen siitä, että suhteellisen nettohyödyn saamisen kannalta ratkaiseva tekijä ei välttämättä liity koulutustasoon vaan pikemminkin siihen, missä määrin taloudellista toimintaa voidaan siirtää ulkomaille. Kiihtyvä globalisaatio todellakin lisää työpaikkojen liikkuvuutta, jonka suunta riippuu suhteellisista eduista, jotka liittyvät tuotannon ja työpaikkojen siirtämismahdollisuuksiin. Empiiriset tutkimukset osoittavat, että vientimahdollisuudet parantavat yleensä työmarkkinanäkymiä, kun taas tuonnin uhka vaikuttaa päinvastaisesti.

Keskeinen politiikkahaaste on rakennemuutoksen ja rakenteellisen sopeutuksen tukeminen niin, ettei yksilöihin kohdistu suhteetonta riskiä. Se voidaan toteuttaa lyhyellä aikavälillä erilaisin vakuutusjärjestelyin sekä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä uudelleen koulutuksen avulla. Koulutukseen tehtävien investointien lisääminen on suosittu keino. Vaikka yksityinen ja yhteiskunnallinen hyöty on yleensä suuri, vaarana on, että koulutukseen investoidaan liikaa, jos katsotaan, että kaikki työmarkkinoiden ongelmat voidaan ratkaista ottamalla käyttöön ”mitä pidempään, sen parempi” -näkemys perustuva koulutuspolitiikka.

Kuinka Euroopan ”kilpailukykyä” ja sen määräviä tekijöitä olisi arvioitava?

Jean-Philippe Cotis ja **Jørgen Elmeskov** osoittavat että 15 jäsenvaltion EU ei ole pelkästään lakannut kirimästä Yhdysvaltoja kiinni henkeä kohti lasketun BKT:n määrässä vaan on kymmenen viime vuoden aikana itse asiassa jäänyt siitä yhä enemmän jälkeen. Jotkin maat ovat kuitenkin menestyneet muita maita huomattavasti paremmin, sillä niiden kasvuvauhti on ollut huomattavasti Yhdysvaltoja korkeampi. Suuria maiden välisiä eroja löytyy sekä työvoiman käytössä että tuottavuudessa. Kaikki Euroopan maat eivät siis selvästikään kehity yhdenmukaisesti.

Kirjoittajat väittävät, että EU:n politiikkakeskustelun olisi kilpailukykyyn keskittymisen sijasta puututtava niihin syihin, joiden vuoksi kokonaiskasvu on ollut odotettua heikompaa, sekä EU:n sisäiseen heterogeenisyyteen. He perustelevat useiden OECD:n toteuttamien selvitysten pohjalta, että monien maiden heikon talouskasvu johtuu suurelta osin huonosta rakennepoliittisesta kehiksestä. Cotis ja Elmeskov tarkastelevat politiikkaa ja politiikkauudistuksia työ-, hyödyke- ja

rahoitusmarkkinoilla sekä innovaatiota ja inhimillistä pääomaa koskevassa politiikassa. Heidän mielestään kasvua nopeuttavia uudistuksia on toteutettu tehokkaammin hyödykemarkkinoilla kuin työmarkkinoilla. He myös yksilöivät OECD:n uudelleen arvioidun työllisyysstrategian perusteella useita osa-alueita, joilla työmarkkinauudistuksia on vielä toteutettava. Kirjoittajat myöntävät että innovaatiot ovat tärkeä kasvun lähde. He varoittavat kuitenkin yhdenmukaisesta politiikasta hyvin eri tilanteessa olevissa maissa. Cotis ja Elmeskov eivät esimerkiksi suosittele tutkimuksen ja kehittämisen 3 prosentin meno-osuutta yhdenmukaisesti kaikille jäsenmaille.

Rakenneuudistusten poliittista taloustiedettä koskevan uuden empiirisen kirjallisuuden perusteella kirjoittajat ehdottavat useita toimia, joita hallitukset voivat toteuttaa uudistusprosessin helpottamiseksi. Rakenneuudistuksia on esimerkiksi helpompi toteuttaa, kun makrotalouspolitiikalla voidaan pehmentää rakennepoliittikan mahdollisia lyhyen aikavälin kielteisiä vaikutuksia. Tämä onkin yksi lisäperuste terveemmän julkisen talouden rahoitusaseman luomiselle. Rakenneuudistuksilla on lisäksi heijastusvaikutuksia eri markkinoihin, mikä tukee kaupan vapauttamista. Kaupan vapauttaminen on jo itsessään suotavaa, mutta se voi myös aikaansaada uudistuksia muilla aloilla. Lisäksi kirjoittajat korostavat, että riippumattomien ja luotettavien instituutioiden laatimilla analyyseilla voi olla merkittävä rooli uudistusprosessin uudelleen käynnistämisessä.

Euroopan palvelumarkkinoiden yhdistämisen etuja ei tulisi unohtaa

Henk Kox ja **Arjan Lejour** esittävät tiivistetyn katsauksen Euroopan palvelumarkkinoihin ja pohtivat, mitä vaikutuksia on ehdotetulla palveludirektiivillä, jolla on tarkoitus poistaa Euroopan laajuisen palvelujen kaupan esteitä. Heidän analyysinsä lähtökohta on havainto, että palvelumarkkinoiden monet segmentit ovat yhä hyvin kansallisia. Tämän vuoksi Euroopan markkinoiden integroituminen tarjoavat huomattavia taloudellisia hyötyjä.

Useat tutkimukset osoittavat, että kahdenvälinen kauppa ja ulkomaiset suorat investoinnit palvelujen alalla lisääntyisivät merkittävästi ehdotetun uuden palveludirektiivin myötä. BKT ja kulutus saattavat kasvaa Euroopassa keskimäärin 0,5–1 prosenttia. Direktiivin vaikutukset jäsenvaltioissa vaihtelevat kuitenkin sen mukaan, kuinka suuria esteitä jäsenvaltioiden palvelumarkkinoilla on ja miten erikoistuneet markkinat ovat. Tuloksissa otetaan huomioon vapauttamisen mittakaavavaikutukset ja tuotantoketjujen eteenpäin ja taaksepäin suuntautuvat yhteydet.

Paljon vaikeampaa on selvittää palveluiden vapauttamisen dynaamisia vaikutuksia. Kox ja Lejour tutkivat, minkä kanavien kautta Euroopan yhdentyneiden palvelumarkkinoiden dynaamiset edut voisivat syntyä. Markkinoillepääsyn helpottuminen edistää uusien kilpailuun perustuvaa yritysten valikoitumista ja

tuottavuuden kasvua. Lisäksi kaupan ja investointien myötä osaaminen leviää ja innovatiivisuus lisääntyy. Dynaamisista vaikutuksista on kuitenkin vaikea saada määrällisiä arvioita. Kirjoittajien mukaan edut voivat olla merkittäviä ja ne perustuvat luultavasti ensisijaisesti siihen, että markkinoille tulee uusia yrityksiä muista EU:n jäsenvaltioista.

Lopuksi Kox ja Lejour huomauttavat, ettei palvelujen yhteismarkkinaohjelmaa ole vielä lähestulkoonkaan viety päätökseen. Ensinnäkin direktiivillä katetaan ainoastaan melko suppea osa palvelutoimialoista. Toiseksi alkuperämaan periaatteen avulla voitaisiin poistaa markkinoillepääsyn esteitä paljon tehokkaammin kuin nyt esillä olevalla direktiivillä.

Verkkotoimialat: tälläkin alueella tarvitaan lisätoimia

Euroopan komissio on kahden viime vuosikymmenen ajan tehnyt kovasti työtä liberalisoidakseen verkkotoimialoja, jotta niistä saataisiin entistä tehokkaampia kuluttajien hyödyksi ja jotta Euroopan kilpailukykyä voitaisiin myös tältä osin vahvistaa. **Damien Gerardin** tarkastelee komission toimia tällä sektorilla ja arvioi nykytilannetta.

Liberalisointipolitiikka perustuu verkkotoimialoilla kolmeen pilariin. Ensimmäiseksi direktiiveillä oli poistettava yksinoikeudet, joita oli myönnetty markkinoilla toimiville yrityksille. Toiseksi näissä direktiiveissä säädetään lainsäädäntökehyksistä, joilla on tarkoitus helpottaa kilpailun syntymistä ja perustaa sääntelyviranomaiset, jotka vastaavat näiden kehysten täytäntöönpanosta. Myös EY:n kilpailulainsäädännön soveltamisella on edistetty merkittävästi kilpailua verkkotoimialoilla.

Vapauttamista koskevia komission toimia on pidetty yleisesti onnistuneina. Nykyisin kaksi alaa (lentoliikenne ja sähköinen viestintä) ovat kokonaan avoimia kilpailulle, ja vapauttaminen on edennyt pitkälle muillakin aloilla (postipalvelut, energia ja rautatieliikenne). Gerardinin mukaan pullonkauloja kuitenkin on edelleen ja ne haittaavat kilpailua useilla aloilla.

Ensinnäkin vakavan ongelman muodostaa direktiivien riittämätön täytäntöönpano joissakin jäsenvaltioissa. Tämä viivästyttää vapauttamisprosessia ja vääristää kilpailua muodostamalla lainsäädännöllistä epäsuhtaa jäsenvaltioiden välille. Toiseksi EU:n tason sääntelyviranomaisten puuttuminen vaikuttaa kielteisesti aidosti integroituneiden markkinoiden syntymiseen: kansallisten viranomaisten valmiudet käsitellä rajat ylittäviä kysymyksiä ovat heikot juuri siksi, että niiden toimivalta rajoittuu tyypillisesti jäsenvaltion rajojen sisälle. Kolmanneksi kilpailun syntymistä verkkotoimialoilla haittaa usein se, että markkinoilla toimivat yritykset pyrkivät estämään markkinavaltansa avulla uusien yritysten markkinoille pääsyn. Lisäksi EU:n laajuisten verkkotoimialojen markkinoiden

luomista haittaa eri muodoissa esiintyvä taloudellinen patriotismi, jonka yhteydessä jäsenvaltiot yrittävät suojella omia yrityksiään.

Tällä hetkellä keskustellaan paljon alakohtaisen sääntelyn merkityksestä. Gerardin toteaa, että vaikka monilla aloilla toteutetaan jo sääntelyn purkamiseen johtavia toimia, tietty alakohtainen sääntely lienee pysyvää kahdesta syystä. Ensinnäkin joillakin verkkotoimialoilla (kuten sähkön siirtojärjestelmillä) on luontaisesti monopolistisia piirteitä, ja niitä on sen vuoksi säänneltävä jatkossakin. Toiseksi on epätodennäköistä, että kilpaillut markkinat tarjoavat kaikille ulottuvia palveluja, minkä vuoksi tältä osin palvelujen tarjoamiseen liittyvät velvoitteet on säilytettävä.

Innovaatioiden liikkeelle lähtö edellyttää tarjontatoimien ohella rohkeita kysyntälähtöisiä toimia

Luke Georghiou pohtii innovaatiopolitiikan kokonaiskehystä. Hänen lähtökohtansa on, että viimeaikaiset suuntaukset, kuten avoin innovaatio, ovat luoneet verkottuneen innovaatioekologian, joka vaatii uudenlaisia politiikan tukimuotoja. Kaiken politiikan, joka pyrkii auttamaan yrityksiä yksitellen tai yhteisesti niiden innovaatiokyvyn parantamisessa, voidaan katsoa olevan innovaatiopolitiikkaa.

Georghiou esittää artikkelissaan innovaatiopolitiikkaluokituksen, jossa pääerona on tarjontapuolen (rahoitus ja palvelut) ja kysyntäpuolen tukemisen ero. Georghiou väittää, ettei kysyntäpuolta (systemiset politiikat, sääntely ja julkiset hankinnat) ole hyödynnetty riittävästi. Näin on erityisesti Euroopassa, missä liiketoiminnan vähäinen panostaminen tutkimus- ja kehitystoimintaan ja muuhun innovatiiviseen toimintaan liitetään vahvasti Euroopan markkinoiden pirstoutuneeseen tilaan mm. laajuutensa, sääntelynsä ja immateriaalioikeuksiensa suhteen. Vasta äskettäin, ns. Ahon työryhmän raportin tultua julkaistuksi, innovaatioita tukevien markkinoiden tarve on alkanut saada ansaitsemaansa huomiota. Uudet politiikka-asiakirjat ovat alkaneet suhtautua tähän myönteisesti ja sisältävät nyt keskeisesti ajatuksia markkinoiden tukemisesta.

Georghiou pohtii lopuksi mitä julkisiin hankintoihin ja sääntelyyn perustuva kysyntälähtöinen politiikka vaatisi. Hänen näkemyksensä mukaan rohkeiden toimien läpiviemiseen ei ole edelleenkään riittävästi halukkuutta. Umpikujasta pääsemiseksi politiikan tekijöiden tulisi nopeasti tarttua toimeen laaja-alaisen, innovaatioystävällisten markkinoiden syntymistä tukevien hankkeiden käynnistämiseksi. Tämä voisi perustua esimerkiksi alkuvaiheessa oleviin teknologia-yhteisöihin. Toiseksi pitäisi vihdoin päättää, miten Euroopan pirstaloitunutta patenttijärjestelmää tulisi kehittää. Georghiou väittää lopuksi, että hänen suosimat, uudet kysynnän puolen politiikat eivät millään lailla tarkoita vanhan teolli-

suuspolitiikan tapaa "valita voittajat". Uusi politiikka pyrki pikemminkin tukemaan kilpailuareenoita kuin yksittäisiä teknologioita tai yrityksiä.

Koulutukseen panostaminen on hyvin tärkeää, mutta pelkkä määrärahojen lisääminen ei riitä

Angel de la Fuente tarkastelee laajaan kirjallisuuskatsaukseen pohjautuen sitä, mitä vaikutuksia koulutuksella ja osaamisella on työmarkkinatilanteeseen yksilötasolla sekä tuottavuuden tasoon ja kasvuun maatasolla. Inhimillisen pääoman kasvuvaikutuksia koskevat uusimmat arviot näyttävät viittaavan siihen, että koulutukseen tehtyjen investointien yhteiskunnallinen hyöty on merkittävä kaikissa Euroopan valtioissa. Tämän perusteella koulutukseen panostamisen olisi todellakin oltava keskeinen osa eurooppalaista strategiaa, jolla edistetään kasvua sosiaalista koheesiota unohtamatta.

Koulutustoimien tehokkaasta kohdentamisesta on kuitenkin vaikeampaa tehdä päätelmiä. Tässä suhteessa eri maita koskevat aggregaatti-tason tutkimukset koulutuksen vaikutuksista kasvuun antavat vain vähän apua. De la Fuente esittää kuitenkin koulutuksen talousvaikutuksia koskevan laajan mikrotaloudellisen tutkimusaineiston perusteella kaksi yleishuomiota.

Ensinnäkin oikeiden kannustimien tarjoaminen kaikille koulutusprosessiin osallistuville on luultavasti paljon tärkeämpää kuin resurssien lisääminen. Toiseksi varhaisessa vaiheessa toteutettavien toimien vaikutukset ovat todennäköisesti tehokkaimmat etenkin, kun näiden toimien kohderyhmänä ovat lapset, joiden sosioekonominen tausta on epäsuotuisa. Näillä toimilla voidaan ainakin osittain kompensoida epäsuotuisaa perheympäristöä siinä kriittisessä ikävaiheessa, jossa se on erittäin tärkeää perustaitojen omaksumisen kannalta.

De la Fuente asettaisi etusijalle esiopetuksen ja kannustavat toimet, kuten vakiomuotoisten tutkintojen käyttöönoton, koulujen tulosindikaattorien julkaisemisen, koulujen itsemääräämisoikeuden lisäämisen joillakin aloilla, opettajien tulospalkkauksen sekä koulujen välisen kilpailun ja vanhempien valinnanmahdollisuuksien lisäämisen.

Euroopan immateriaalioikeuksien järjestelmä tarvitsee täysipainoista uudistamista

Dietmar Harhoff tarkastelee teollis- ja tekijänoikeuksiin liittyviä peruskysymyksiä. Nämä oikeudet, joita pidettiin lähinnä teknisinä kysymyksinä ennen 1990-lukua, ovat nyt huomion keskipisteessä paitsi teollis- ja tekijänoikeusjärjestelmien käyttäjien joukossa myös Euroopan kansalaisten keskuudessa. Harhoff huomauttaa, että nykyään tavallisesti hyväksytään teollis- ja tekijänoikeuksien tärkeä rooli innovaation edistämässä, mutta oikeuksien toteutta-

mistavoista edelleen kiistellään. Osa uudesta kiinnostuksesta johtuu käsityksestä, että teollis- ja tekijänoikeusjärjestelmät ovat vahvistaneet oikeuksien omistajien asemaa suhteessa suojattujen kohteiden käyttäjiin. Harhoffin mukaan tämä käsitys on ainakin osittain oikea. Tekijänoikeuden saralla tekninen ja oikeudellinen kehitys on edesauttanut hallinnan siirtymistä kaupallisten sisällöntuottajien suuntaan. Patenttioikeuksien alueella hakijoiden käyttäytymisen muutokset ovat voimakkaasti lisänneet patenttisuojan kysyntää mihin on liittynyt merkkejä patenttijärjestelmän laadun huonontumisesta. Vaikka Eurooppa on suoriutunut tästä suhteellisen hyvin Yhdysvaltoihin verrattuna, ongelmia alkaa ilmaantua myös Euroopan unionissa.

Politiikkasuosituksina Harhoff painottaa seuraavaa kolmea kohtaa: (1) teollis- ja tekijänoikeuksien alueella on selvästi nähtävissä tarve Euroopan hallinnollisten ja oikeudellisten käytäntöjen yhdenmukaistamiseen, (2) järjestelmän laatuhaikuisuuden lisääminen on keskeistä, eikä siitä voida tinkiä edes silloin, kun patentointi uudistusten myötä toivottavasti tulee edullisemmaksi, (3) oikeuksien omistajien ja suojattujen kohteiden käyttäjien välille on löydyttävä uusi tasapaino monilla alueilla.

Euroopan riskipääomamarkkinoiden kehittäminen on välttämätöntä – keinoja on kyllä

Markku Maula ja Gordon Murray analysoivat Euroopan riskipääomamarkkinoita erityisesti Yhdysvallat vertailukohtanaan. Kirjoittajat toteavat aluksi, että kaikenlaisen riskipääoman saatavuus on kriittinen resurssi nykyaikaisessa ja sopeutumiskykyisessä taloudessa. Uuden tiedon tehokas hyödyntäminen edellyttää kaupallistamisprosessia, joka perustana ovat asiantuntevat, pätevät ja riskeihin myönteisesti suhtautuvat yksityiset sijoittajat (bisnesenkelit) ja ammatilliset sijoittajat (riskipääomasijoittajat). Vastaavasti asemansa vakiinnuttaneiden suuryritysten usein kansainvälisesti tai globaalisti toteutettavien uudelleenjärjestelyjen ja elvytystoimien huomattavana tukena on ollut yritysostoihin erikoistuneen rahoitusalan mukaantulo.

Euroopassa pääomarahoituksen tarjonta ja käyttö on hyvin vaihtelevaa eri maissa ja Yhdysvaltojen tasoa selvästi jäljessä. Riskipääoman tehoton tarjonta sekä asiantuntevien kasvuyrittäjien tehoton kysyntä on johtanut nurkkakuntaisiin ja kansallisesti keskittyneisiin riskipääomamarkkinoihin, jotka erikseen ja yhdessä tarkasteltuina ovat heikommat kuin kilpailijansa Yhdysvalloissa. Onkin polttava tarve kehittää aidosti yleiseurooppalaiset yksityiset pääomamarkkinat.

Maula ja Murray esittävät, että (1) varhaisen vaiheen riskisijoittamisessa bisnesenkelit ovat yleisesti riskipääomaa tärkeämpiä. Tämän vuoksi kansallisen verotusympäristön olisi kannustettava ja palkittava yrittäjien riskinottoa ja niitä, jotka rahoittavat yrittäjien varhaisvaiheen toimintaa. (2) Yksityisten sijoitus-

yritysten moninkertaisen verotuksen välttämiseen liittyvät kustannukset muodostavat merkittävän esteen Euroopan riskipääomamarkkinoille. (3) Julkisen sektorin olisi kannustettava yksityisten ja kaupallisten sijoittajien osallistumista toimintaan sen sijaan, että se itse yrittää korvata näiden ainutlaatuista osaamista tekemällä julkisista varoista suoria sijoituksia uusiin yrityksiin. Jos tai kun julkinen sektori tukee monimuotoisia riskipääomarahastoja yhteisrahoituksen kautta, olisi sen myös vaadittava, että nämä rahastot ovat kaupallisen kannattavuuden kannalta riittävän suuria.

Euroopan unionin vastuujakoa on selkiytettävä ja vertaispainetta lisättävä

Sixten Korkman aloittaa EU:n talouden hallintajärjestelmän tarkastelun korostamalla Cotisin ja Elmeskovin tapaan EU:n jäsenvaltioiden taloudellisen ja sosiaalisen menestyksen huomattavia eroja. Lisäksi hän toteaa, että näiden erojen taustalla ovat julkisen sektorin ja työmarkkinainstituutioiden erot maiden välillä.

EU:n talouden hallintajärjestelmä perustuu toissijaisuus- ja kohdentamisperiaatteille, ja Korkmanin mukaan sitä voidaan pitää suurelta osin onnistuneena. Ongelmat pikemminkin lisääntyvät kuin ratkeavat, jos näitä kahta periaatetta ei noudateta tai kun niistä tingitään. Näin on käynyt Lissabonin prosessissa ja makrotalouspolitiikan koordinoitupyrimyksissä. EU:n talouden heikkoudet eivät johdu yhteisön tason toimien puutteesta tai EU:n talouden hallintajärjestelmän puutteista. Syyttävä sormi on sen sijaan osoitettava niitä hallituksia kohtaan, jotka eivät halua tai pysty uudistamaan kansantalouksiaan tai sopeuttamaan työmarkkinoita ja julkista sektoria muuttuviin olosuhteisiin. Muuttuneet olosuhteet johtuvat muun muassa teknologisista muutoksista, globalisaatiosta ja väestön ikääntymisestä.

Korkman sanoo, että tämän asian hyväksi voidaan tehdä vain vähän EU:n tasolla, vaikka lisäämällä monenkeskistä valvontaa ja vertaispainetta voitaisiinkin muokata poliittista keskustelua ja edistää hedelmällistä vastavuoroista oppimista. Vaarana on kuitenkin se, että yhteisön tason koordinointi, joka on suosittu aihe EU-retoriikassa, sekoittaa vastuujon ja kääntää syyttävän sormen kohti yhteisöä asioissa, joissa sillä ei ole todellista toimivaltaa.

Globaaleilla instituutioilla on väliä ja Euroopan on kannettava vastuunsa

Alan Ahearne, Jean Pisani-Ferry, André Sapir ja Nicolas Véron käsittelevät Euroopan unionin tehtäviä globalisaation hallinnassa. He katsovat, että maailmantalouden hallintajärjestelmän muodostava monenvälisten sääntöjen ja instituutioiden järjestelmä ei pysy mukana maailmantalouden nopeissa muutoksissa ja uusissa tärkeissä globaaleissa kysymyksissä, kuten ilmastonmuutoksessa. Järjestelmään kohdistuu lisäksi merkittäviä haasteita, kuten taloudellisen nationalismien elpyminen. Järjestelmää olisi muokattava ja uudistettava niin, että siinä otetaan huomioon geopoliittiset muutokset ja maailmantalouden integraatiossa mukana olevien toimijoiden kasvava määrä ja moninaisuus. Järjestelmän on pystyttävä toimimaan rinnakkain regionalismin ja markkinajohtoisen hallinnan kanssa.

Kirjoittajat toteavat, että globalisaatio voi edetä heikonkin kansainvälisen hallinnan alaisuudessa, mutta tällöin sen kestävyys kohdistuu huomattavia riskejä. Monenväliseen järjestelmään kuuluvalla EU:lla on todennäköisesti toimielinrakenteeseensa perustuva suhteellinen etu, ja sen olisikin oltava keskeinen toimija uudistusohjelmaa laadittaessa. Tehtävän vaikeus ei ole syy vältellä sitä ja piiloutua Yhdysvaltojen johtajuuden taakse. Jotta EU kykenee tekemään uudistusaloitteita, sen on muutettava omaa sisäistä hallintoaan ja ulkoista edustautumistaan. Vastoin perinteistä käsitystä nämä uudistukset eivät merkitse ulkosuhteiden federalisointia.

VIITTEET

Ahon raportti (2006): "Innovatiivisen Euroopan luominen", Esko Ahon johtaman riippumattoman asiantuntijaryhmän laatima raportti, Euroopan komissio.

Grossman G. ja Rossi-Hansberg E. (2006), "The rise of offshoring: It's not wine and cloth anymore". Keskuspankkiirien Fed's Jackson Hole -konferenssissa Kansasissa pidetty esitelmä.

Wim Kokin raportti (2004): "Tavoitteiden saavuttaminen. Kasvua ja työllisyyttä koskeva Lissabonin strategia", Wim kokin johtaman korkean tason työryhmän raportti, Euroopan komissio.

Pisani-Ferry J. ja Sapir A. (2006): "Last exit to Lisbon", Bruegel.