



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 23.12.2002
KOM(2002) 743 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

Taloussuudistus: kertomus yhteisön tuote- ja pääomamarkkinoiden toiminnasta

{SEC(2002) 1399 final}

TIIVISTELMÄ

Yhdysvaltojen ja Euroopan unionin välinen kilpailukuilu on syvenemässä. On vaarana, että laskusuhdanteessa Yhdysvaltojen talous ylittää suorituskyvyltään EU:n talouden samoin kuin tapahtui 1990-luvun lopun talouskasvun aikana.

Tätä taustaa vasten tässä viidennessä kertomuksessa yhteisön tuote- ja pääomamarkkinoiden toiminnasta seurataan ensin Barcelonassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiä, joissa korostettiin politiikan suuntaviivojen toteuttamista. Kertomuksessa tarkastellaan peräkkäisissä sisämarkkinaneuvostoissa laadittujen päätelmien mukaisia talousuudistuksen suuntaviivoja ja tehdään johtopäätös, että politiikan tavoitteiden ja saavutusten välillä on syvä kuilu.

Toiseksi tässä kertomuksessa tarkastellaan talousuudistuksen ja yhdentymisen indikaattoreita sekä yksilöidään talouden aloja, joilla tarvitaan pikaisia uudistuksia ja jäsenvaltioiden panostuksen lisäämistä. Näyttää siltä, että yhdentämisen alaa voidaan paljonkin kasvattaa, mutta hintojen lähentyminen on pysähtynyt, mikä on kuluttajien kannalta huono uutinen. Palvelualan, rahoituspalvelut mukaan luettuna, on oltava syvemmän yhdentymisen ensisijainen kohde.

Kolmanneksi kertomuksessa esitetään arvioita talousuudistuksilla saavutetuista hyödyistä, varsinkin rahoituspalvelujen markkinoilla, ja EU:n kansalaisia ja yrityksiä rasittavista kustannuksista, jotka ovat seurausta uudistusten toteuttamisen tämänhetkisestä viivästyisestä. Saavutettavissa olevat hyödyt – ja vastaavasti tekemättä jättämisen kustannukset – ovat valtavat.

Täytäntöönpanon kokonaiskuva on kirjava; noin 50 prosenttia sisämarkkinaneuvoston laatimista suuntaviivoista on pantu tyydyttävästi täytäntöön, ja 50 prosentissa ei ole ylletty tyydyttäviin tuloksiin. Mutta 50 prosentissa ei olla lähelläkään Lissabonin tavoitteen saavuttamista, ja tuloksia on parannettava.

Ainoastaan pienessä joukossa tapauksia täytäntöönpanon tulokset ovat selkeästi epätydyttävät. Näihin kuuluu kuitenkin kilpailukyvyyn kohottamiseen tähtäävän talousuudistuksen keskeisiä ohjelmakohtia, jotka sisämarkkinaneuvosto on katsonut tärkeiksi ja kiireellisiksi, kuten julkisia hankintoja koskeva uusi lainsäädäntöpaketti ja yhteisöpatentti, joita kumpaakaan ei ole vielä hyväksytty.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että täytäntöönpanossa saavutetusta edistyksestä huolimatta tuote- ja pääomamarkkinoiden talousuudistusten hyväksyminen ja täytäntöönpano on hidasta.

Onko talousuudistusten toteuttaminen aikataulussa, jotta Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston asettamat kilpailukykytavoitteet voidaan saavuttaa?

Kun käytetään kymmenen kuluneen vuoden sisämarkkinalainsäädäntöä uudistusten ajoituksen vertailukohtana, voidaan päätellä, että viiveistä huolimatta saattaa vielä olla mahdollista saavuttaa Lissabonissa asetetut määräajat, mutta vain siinä tapauksessa että parhaillaan käsiteltävinä olevien ehdotusten hyväksyminen ei enää viivästy ja jäsenvaltiot saattavat direktiivit ajoissa osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Esimerkiksi rahoituspalveluissa komission ehdotuksen esittämisen ja päivämäärän, jona viimeinen jäsenvaltio pani direktiivin täytäntöön, välillä kulunut aika oli vuosina 1993–2002 yli seitsemän vuotta. Tulevaisuudessa ei ole varaa näin pitkään viiveisiin. Jäsenvaltioiden päättäväinen sitoutuminen uudistusten aikaansaamiseen nopean hyväksymisen ja huolellisen voimaansaattamisen keinoin on olennaisen tärkeää, jotta päämäärät saavutettaisiin ajoissa.

Lamfalussin raportissa ehdotettujen täytäntöönpanotoimien hyväksymismenettelyjen, joita jo sovelletaan hyväksyttäessä rahoituspalvelujen toimintasuunnitelmaan kuuluvia toimenpiteitä, pitäisi vauhdittaa asioita. Tämä on lisäsy, joka puoltaa mainittujen menettelyjen käytön laajentamista muille rahoituspalvelujen aloille kuin arvopaperimarkkinoille.

Mitä talousuudistusta ja yhdentymistä mittaavat indikaattorit kertovat uudistusten vaikutuksesta?

Suorat ulkomaiset sijoitukset ovat edelleen pääasiallinen rajatylittävää toimintaa ja etenkin palveluita ohjaava voima. EU:n sisäinen **kauppa** kasvaa nopeammin kuin BKT, mikä osoittaa sen, että sisämarkkinoilla on yhä kasvumahdollisuuksia. Jopa pitkäaikaiset EU:n jäsenet Belgia ja Luxemburg perinteisesti avoimine talouksineen ovat kyenneet viime vuosina lisäämään kauppaa EU:n muiden jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

On mielenkiintoista huomata, että sisämarkkinasääntöjen avulla on pystytty lisäämään kauppaa "markkinakitkaa" synnyttämättä, mitä rikkomustapausten määrä kuvastaa. Kaupan kasvusuunta (mitattuna tuonnilla) ja sisämarkkinasääntöjen rikkomusasiat (lukuun ottamatta voimaansaattamista koskevia tapauksia) eriytyivät viime vuosina siten, että kauppa kasvoi rikkomustapausten määrän pysyessä samana.

Kaupan tasainen kasvu ja yhdentymisen eteneminen eivät johda unionin **kuluttajahintojen lähentymiseen**. Käytävissä olevat indikaattorit näyttävät vahvistavan viime vuonna havaitun hintojen lähentymiskehityksen pysähtymisen. Useimmissa jäsenvaltioissa hintojen lähentymissuuntaus on yleisesti pysähtynyt, ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Ruotsissa ja Irlannissa hinnoissa on nähtävissä jopa hienoista loitonemista.

Hintojen lähentymiskehityksen pysähtyminen on vakava huolenaihe ja hyvä syy vauhdittaa uudistusten toteuttamista, eikä vähiten sen vuoksi, että hintojen lähentyminen on ollut erityisen myönteistä kuluttajien kannalta. Hyödykkeiden, joissa hintalähentyminen on ollut suurta, hinnat eivät näytä juurikaan nousevan. Toteutumaton hintalähentyminen ja keskimääräistä korkeampi hinnannousu liittyvät myös yhteen.

Palvelujen sisämarkkinoiden luominen on ehkä tärkein uudistusten keski- ja pitkän aikavälin päämäärä. Tiedossa onkin, että kyky hyödyntää tieto- ja televiestintätekniikan käyttöä ja levitystä erityisesti palvelualalla on keskeisin tekijä, jonka avulla voidaan selittää Yhdysvaltojen ja EU:n talouksien kilpailusaavutusten välisiä eroja.

Lissabonin Eurooppa-neuvoston tavoitteet eivät ole saavutettavissa luomatta todellisia palvelujen sisämarkkinoita, etenkin palveluille, jotka vaikuttavat yritysten kilpailukykyyn kaikilla sektoreilla. Osa sisämarkkinoiden hyödyistä hukataan sen vuoksi, että palvelusektori toimii huonosti. Jäsenvaltioiden itsenäinen toiminta on välttämätöntä, mutta se ei riitä merkittävän edistyksen saavuttamiseen.

Rahoituspalvelujen alan työn saattaminen päätökseen on erityisen tärkeää, koska sillä kohotetaan kaikkien alojen kilpailukykyä. Tämän alan uudistusten toteuttamisessa on edistytty merkittävästi: 42 toimenpiteestä on jo hyväksytty 17. Indikaattorit osoittavat myös, että etenkin tukumarkkinoiden yhdentymisen edistyy. Rajatylittävä toiminta muodostaa nykyisin 60 prosenttia vakuudettomien sopimusten markkinoiden koko toiminnasta. Yhdentymistä vaikeuttaa kuitenkin se seikka, että vakuuksien käyttöä, selvitystä ja tilitystä, kirjanpitokäytäntöjä ja tarjousesitteille asetettuja vaatimuksia koskevia sääntöjä ja käytäntöjä ei ole yhdenmukaistettu. Näiden markkinoiden täydellisestä yhdenmukaistamisesta saatavat hyödyt ovat valtavat. Euroopan osakepääoma- ja yritysten velkakirjamarkkinoiden likviditeetin yhdistämisen makrotaloudellinen vaikutus on laskettu 1,1 prosentiksi EU:n BKT:stä vuoden 2002 hinnoissa tai 130 miljardiksi euroksi, jolloin työllisyydelle koituvat hyödyt olisivat 0,5 prosenttia. Investoinnit saattaisivat myös kasvaa 6 prosenttia.

Vähittäisrahoitusmarkkinoiden yhdentymisen on paljon vähäisempää. Kulutusluottojen segmentillä ei ole lainkaan merkkejä yhdentymisestä.

Yritysten pääsystä koko EU:n käteismarkkinoille koituvat hyödyt on arvioitu 0,74–0,92 prosentiksi EU:n vuotuisesta BKT:stä. PK-yritykset hyötyisivät eniten monipuolisemmista rahoituslähteistä: pankkirahoituksen kymmenen prosentin lasku pääomamarkkinarahoituksen hyväksi vähentäisi rahoituskustannuksia 0,3 prosenttia EU:n BKT:stä. Rahoitusalan puutteellinen yhdentymisen aiheuttaa tehottomuutta, jonka poistamisella saavutettavia hyötyjä ei voi kieltää. EU:n pankkisektorilla ne arvioidaan yhteensä 1,4–1,6 prosentiksi BKT:stä. Nämä kustannukset siirretään nykyisin ainakin osaksi yrityksille ja kuluttajille.

Nopeuttamalla rahoitusalan uudistusten täytäntöönpanoa hyödyt voidaan tulouttaa aikaisemmin. Lisäviiveet merkitsevät sitä, että hyödyt menevät hukkaan.

Julkisten hankintojen markkinoita koskevat uudistukset ovat vireillä, mutta pahasti myöhässä. Harvat indikaattorit, joita näiden markkinoiden yhdentymisen mittaamiseksi on käytössä, osoittavat, ettei edistystä ole juurikaan tapahtunut. Esimerkiksi rajatylittävää sopimuksentekoa koskevien ilmoitusten määrä oli äärimmäisen pieni eli vain 1,26 prosenttia vuoden 2001 kaikista sopimuksentekoa koskevista ilmoituksista. EU:n talous ei siis vieläkään saa hyötyä, joka koituisi tämän laajan ja tärkeän talouden alan yhdentymisestä. Lisääntyvän kilpailun aikaansaama yhdenkin prosentin säästö olisi vuonna 2001 vapauttanut 14 miljardia euroa, jotka olisi voitu käyttää tehokkaammin tai joilla olisi voitu rahoittaa veronalennuksia. Tämä vastaa noin kolmea prosenttia julkishallinnon koko kyseisen vuoden rahoitustarpeesta.

Kaupan ja suorien ulkomaisten sijoitusten saavutuksista poiketen viime vuosien rajatylittävien hankintojen kasvua on seurannut vastaavasti yhteisön tasolla esiin tulleiden rikkomustapausten kasvu. Tämä ei ole hyvä enne uuden lainsäädäntöpakettin täsmälliselle ja nopealle voimaansaattamiselle, joka on välttämätöntä niiden huomattavien taloudellisten hyötyjen aikaansaamiselle, jotka tältä alalta on odotettavissa.

Merkittäviä ponnistuksia, joihin on ryhdytty pk-yritysten ja käynnistyvien yritysten **sääntelyrasitteiden vähentämiseksi**, olisi lopuksi täydennettävä sääntelyn parantamista ja yksinkertaistamista koskevan toimintasuunnitelman täydellisellä ja tehokkaalla täytäntöönpanolla. Tämän kertomuksen liite, joka perustuu jäsenvaltioille lähetettyyn kyselyyn, osoittaa, että ne kaikki laiminlyövät sääntely-ympäristön parantamisen "sisämarkkinaulottuvuuden". Kansallisten viranomaisten on otettava huomioon sääntelyn vaikutus paitsi kotimaisiin talouden toimijoihin, myös muihin EU:n toimijoihin, jotka pyrkivät käyttämään sisämarkkinaoikeuksiaan.

I. JOHDANTO

Yhdysvaltojen ja Euroopan unionin välinen kilpailukuilu on syvenemässä¹, ja on vaarana, että laskusuhdanteessa Yhdysvaltojen talous ylittää suorituskyvyltään EU:n talouden samoin kuin tapahtui 1990-luvun lopun taloudellisen laajentumisen aikana.

Tätä taustaa vasten tässä viidennessä kertomuksessa² yhteisön tuote- ja pääomamarkkinoiden toiminnasta seurataan ensin Barcelonassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiä, joissa korostettiin politiikan suuntaviivojen toteuttamista. Kertomuksessa tarkastellaan peräkkäisissä sisämarkkinaneuvostoissa laadittujen päätelmien mukaisia talousuudistuksen suuntaviivoja ja tehdään johtopäätös, että politiikan tavoitteiden ja saavutusten välillä on syvä kuilu.

Toiseksi tässä kertomuksessa tarkastellaan talousuudistuksen ja yhdentymisen indikaattoreita sekä yksilöidään talouden aloja, joilla tarvitaan pikaisia uudistuksia ja jäsenvaltioiden panostuksen lisäämistä. Näyttää siltä, että yhdentämisen alaa voidaan paljonkin kasvattaa, mutta hintojen lähentyminen on pysähtynyt, mikä on kuluttajien kannalta huono uutinen. Palvelualan, rahoituspalvelut mukaan luettuna, on oltava syvemmän yhdentymisen ensisijainen kohde.

Kolmanneksi kertomuksessa esitetään arvioita talousuudistuksilla saavutettavista hyödyistä, varsinkin rahoituspalvelujen markkinoilla, ja EU:n kansalaisia ja yrityksiä rasittavista kustannuksista, jotka ovat seurausta uudistusten käyttöönoton tämänhetkisestä viivästyisestä. Saavutettavissa olevat hyödyt – ja vastaavasti tekemättä jättämisen kustannukset – ovat valtavat.

Tässä kertomuksessa on ehdottomasti mainittava, että sisämarkkinarajojen poistamisesta on kulunut kymmenen vuotta. Tämä on hyvä tilaisuus vetää johtopäätös kuluneiden kymmenen vuoden kokemuksista tulevaa talousuudistusprosessia varten. Sisämarkkinalainsäädännön hyväksymisen ja täytäntöönpanon nykytilanne auttaa ymmärtämään, miten kauan talousuudistusten saavuttaminen kestää ja kuvastaa sitä vaaraa, että tavoitteisiin ei päästä, mikäli uudistusten ehdottaminen, hyväksyminen ja täytäntöönpano viivästyvät.

Kertomuksen keskeinen sisältö on seuraava:

- (1) Sisämarkkinoilla on edelleen kasvu- ja työllistämispotentiaalia, mutta hintojen lähentymisen pysähtyminen osoittaa, että **kauppa ja yhdentyminen on saatava talousuudistuksilla uuteen vauhtiin.**

¹ Ks. SEC (2002) 528 "Euroopan kilpailukykyraportti 2002", jossa kilpailukyvyn kehitystä selvitetään tarkemmin.

² Cardiffin talousuudistusprosessi on ollut uuden kilpailukykyneuvoston syvällisen tarkastelun kohteena. Neuvosto merkitsi 30. syyskuuta 2002 tiedokseen seuraavan kertomuksen päätelmät: "Cardiffin talousuudistusprosessin tarkastelu sisämarkkinoiden näkökulmasta." Tämä komission viides kertomus yhteisön tuote- ja pääomamarkkinoiden toiminnasta on laadittu vastaamaan muun muassa tähän kehitykseen.

- (2) Saavutettavissa olevien hyötyjen ja toiminnan puutteesta johtuvien kustannusten analysointi osoittaa, että **rahoitusmarkkinoilla** tarvitaan pikaisesti uudistuksia ottaen huomioon niiden mahdollisuudet ja markkinakehitys. **Palvelujen sisämarkkinoiden** luominen olisi myös asetettava etusijalle, koska on olennaisen tärkeää saavuttaa Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston kilpailukykyä koskevat tavoitteet. Uuden **julkisia hankintoja** koskevan lainsäädäntöpakettin ripeä hyväksyminen ja huolellinen voimaansaattaminen sekä **sääntelyn parantamista** koskevan hankkeen täytäntöönpano täydentävät ensisijaisten tehtävien luettelon. Edistyminen samanaikaisesti kaikilla uudistuksen aloilla on menestyksen avain, kun pyritään laajemmin uudistamaan yhteisön tuote- ja pääomamarkkinoita.
- (3) **Täytäntöönpanon** analysointi osoittaa, että edistystä on tapahtunut, mutta tuote- ja pääomamarkkinoiden talousuudistuksen hyväksyminen ja täytäntöönpano on ollut hidasta. Lissabonissa kilpailukykyä koskeville tavoitteille asetettu aikataulu voidaan saavuttaa ainoastaan sitoutumalla päättäväisesti vauhdittamaan uudistusten hyväksymistä ja voimaansaattamista.

Seuraavassa osassa esitetään markkinoiden kokonaissaavutusten tärkeimmät seurantatulokset hintoja, kauppaa ja ulkomaisia sijoituksia mittaavien indikaattoreiden avulla. Sen jälkeen esitellään erityisen merkittävien markkinoiden seurantatulokset. Niihin kuuluvat julkiset hankinnat ja rahoitusmarkkinat. Kertomuksen liitteessä 1 on hyödyllisiä kuvia, taulukoita ja teknistä aineistoa. Tämän vuoden kertomuksessa on lisäksi kaksi erityisliitettä. Kilpailukykyneuvoston johtaman Cardiffin talousuudistusprosessin ja sitä koskevan kertomuksen päätelmiä seuraten liitteessä 2 esitetään kaksi neuvoston valitsemaa aihetta tarkemmin eriteltyinä: jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet, joilla tähdätään palveluiden yhdenmukaistamista haittaavien esteiden poistamiseen ja kansallisen lainsäädännön sekä hallintomenettelyjen nykyaikaistamiseen ja yksinkertaistamiseen. Koska yleishyödyllisillä palveluilla on erityinen merkitys, liite 3 koskee edellisvuoden tapaan yksinomaan niitä. Siinä on huomioitu tärkeimpien indikaattoreiden muutokset ja Eurobarometrin tulokset, jotka kertovat kuluttajien näkemyksen näiden alojen saavutuksista.

II. TALOUSUUDISTUKSEN TILANNEKATSAUS

Cardiffin prosessi tuotti huomattavan joukon suuntaviivoja talousuudistuksen edistämiseksi.³ Tässä osassa on tarkoitus arvioida, missä määrin niitä on pantu täytäntöön.

Sisämarkkinaneuvoston laatimat ja Cardiffin prosessiin liittyvät 60 tärkeintä politiikan suuntaviivaa on esitetty yhteenvetona taulukoissa 1–3. Eräissä niistä edellytettiin yhteisön tasoista toimintaa, kun taas toiset kohdistettiin jäsenvaltioiden tasolle. Kummassakin tapauksessa erotetaan lainsäädännön tai säädösten laatimista, hyväksymistä tai voimaansaattamista edellyttävä toiminta ja muuta kuin sääntelyä edellyttävä toiminta, kuten seuranta tai tuomioistuinten ulkopuoliset riitojen ratkaisumekanismit.

³ Tässä kertomuksessa keskitytään ainoastaan sisämarkkinaneuvoston päätelmiin. Cardiffin prosessin suositukset sisältyvät myös ECOFIN-neuvoston laatiin talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin, joita analysoidaan tarkemmin niitä koskevissa täytäntöönpanokertomuksissa.

Suuntaviivat vaihtelevat alan ja merkityksen suhteen. Esimerkiksi rahoituspalvelujen toimintasuunnitelman täytäntöönpano (implementation of the Financial Services Action Plan) sisältää 42 toimenpidettä, eikä se ole merkitykseltään verrattavissa muihin, kuten yhteistyön tehostamiseen tilastotietojen keruussa (enhancing cooperation for the collection of statistical data). Lisäksi eräät ehdotukset ovat parannettuja versioita aikaisemmista ehdotuksista.⁴ Tietyin rajoituksin taulukoista saa yleiskuvan prosessin kehityksestä ja tuloksista.

Tähän mennessä suurin osa sisämarkkinaneuvoston päätelmiin sisältyvistä aiheista on ollut lainsäädäntöön tai sääntelyyn liittyviä. Vaikka 23 niistä ei liittynyt lainsäädäntöön tai sääntelyyn, talousuudistus on perustunut paljolti uusien sääntöjen ehdottamiseen, hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen. On mielenkiintoista huomata, että suhteellisen harvat muista kuin sääntelyyn liittyvistä suuntaviivoista oli osoitettu jäsenvaltioille (kuusi 23:sta).

Taulukoissa on myös esitetty yhteenveto kunkin suuntaviivan täytäntöönpanoa koskevasta tilanteesta. Tuloluokkia on kolme: tyydyttävä, välttävä ja selkeästi epätydyttävä. Tämä on epäilemättä yksinkertaistettu ja karkea arvio, mutta se auttaa saamaan kokonaiskuvan Cardiffin prosessin tähän mennessä saavutetuista tuloksista.⁵

Täytäntöönpanon kokonaiskuva on kirjava, noin 50 prosentissa kaikista tapauksista on saavutettu täysin tyydyttävät tulokset, ja lopuissa 50 prosentissa tulokset ovat välttävät tai epätydyttävät.

Arvioinnin kokonaiskuva näyttää myönteisemmältä yhteisön tasolla, sillä 25 ehdotuksessa saavutettiin tyydyttävät tulokset. Ainoastaan kuuden ehdotuksen tulokset ovat selkeästi epätydyttäviä. Eräiden tärkeimpien suuntaviivojen tulokset olivat kuitenkin epätydyttäviä tai välttäviä.⁶ Kehystetyssä tekstiosassa 1 esitetään yhteenveto täytäntöönpanosta aloittain.

On paikallaan todeta, että merkittävimpiä talousuudistuksen ohjelmakohtia, jotka sisällytettiin sisämarkkinaneuvoston päätelmiin ensimmäisen kerran melkein kolme vuotta sitten, ei ole vielääkään hyväksytty: julkisia hankintoja koskeva uusi lainsäädäntöpaketti (1999) ja yhteisöpatentti (2000). Näin ollen...

...Onko talousuudistuksen toteuttaminen aikataulussa, jotta Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston asettamat kilpailukykyavoitteet voidaan saavuttaa?

⁴ Taulukossa esitetään ainoastaan ensimmäiset versiot tarkistetuista suuntaviivoista. Ensimmäisen uudelleenmuotoilun vuosi mainitaan suluissa. Tämän vuoksi niiden laatua koskevia merkittäviä muutoksia on vaikea havaita. Esimerkiksi vuoden 1999 päätelmissä mainittiin tarve yhdistää energiaverkot ja ja tehdä niistä toiminnallisesti yhteensopivia. Energiaverkkojen yhdistämistä koskevissa vuoden 2001 päätelmissä työstiin ja selvennettiin vuoden 1999 päätelmiä.

⁵ Tämä arvio perustuu lukuisiin tulostauluihin (esim. sisämarkkinoita, valtiontukea, yrityspolitiikkaa ja inovaatioita koskeviin tulostauluihin), komission tiedonantoihin, rahoituspalvelujen ja riskipääoman toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa koskeviin kertomuksiin ja muihin kertomuksiin.

⁶ Yhteisön tasoista toimintaa edellyttävissä suuntaviivoissa saavutettiin korkeimmat prosenttiluvut sekä selvästi onnistuneissa (23 40:stä) että epäonnistuneissa (kuusi 40:stä) ehdotuksissa. Tulokset eivät vaihtele yhtä paljon jäsenvaltioiden toimintaa edellyttävissä ehdotuksissa.

Sisämarkkinoista saadut kokemukset tarjoavat hyviä vertailukohtia sille, kuinka paljon aikaa todella tarvitaan talousuudistusten toteuttamiseen silloin, kun on annettava uutta lainsäädäntöä ja pantava se täytäntöön yhteisön tasolla. Näiden vertailukohtien avulla voimme päätellä ajan, joka vaaditaan ennen kuin neuvostossa tai neuvostossa/parlamentissa parhaillaan käsiteltävät ehdotukset ovat todella täytäntöön pantavissa.

Komissiossa valittiin 731⁷ sisämarkkinadirektiiviä, jotka esitettiin ja hyväksyttiin vuoden 1993 ja vuoden 2002 huhtikuun välisenä aikana, ja mitattiin seuraavat ajat:

- keskimääräinen hyväksymisaika, eli komission ehdotuksen ja toimivaltaisten sääntelyelinten hyväksymisen välillä keskimäärin kulunut aika
- keskimääräinen oikeudellinen voimaansaattamisaika, eli yhteisön tason hyväksymisen ja jäsenvaltioiden voimaansaattamiselle asetetun päivämäärän välinen keskimääräinen aika
- keskimääräinen viive, eli voimaansaattamiselle asetetun päivämäärän ja sen päivämäärän välillä kulunut aika keskimäärin, jona viimeinen maa saattoi direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään ja pani sen täytäntöön.⁸

Hyväksymiseen kului keskimäärin 1,18 vuotta ja ja säädöksen voimaansaattamiseen 1,10 vuotta. Tämä tarkoittaa sitä, että vuoden 1993 ja vuoden 2002 huhtikuun välisenä aikana vahvistettujen sisämarkkinadirektiivien hyväksymiseen ja oikeudelliseen voimaansaattamiseen kului yhteensä keskimäärin 2,28 vuotta.⁹

Neuvoston ja Euroopan parlamentin vahvistettavien direktiivien hyväksymiseen kului keskimäärin enemmän aikaa (2,57 vuotta) kuin neuvoston yksin vahvistettavien direktiivien hyväksymiseen (1,72 vuotta). Sanottu ei kuitenkaan koske kaikkia aloja; esimerkiksi lääkinnällisten ja kemiallisten tuotteiden direktiivien vahvistamiseen yhteispäätös menettelynä kului keskimäärin 1,68 vuotta, kun taas saman alan neuvoston direktiivien vahvistamiseen kului keskimäärin 2,58 vuotta.

⁷ Komissiossa laskettiin 731 direktiivin keskimääräinen vahvistamisaika (44 prosenttia oli komission direktiivejä, 30 prosenttia oli neuvoston direktiivejä ja 26 prosenttia neuvoston ja parlamentin antamia). Oikeudellisen voimaansaattamisen keskimääräinen aika laskettiin 695 direktiiville, koska 36:lle ei ollut asetettu voimaansaattamisen määräaika. Keskimääräinen viive pystyttiin laskemaan 401 direktiiville, 294 direktiivin osalta 695:stä ei ole päästy täydelliseen voimaansaattamiseen. Mainitut 294 direktiiviä voidaan puolestaan jakaa kahteen alaryhmään: a) voimaansaattamiselle asetettu määräaika ei ole vielä kulunut umpeen (115); ja b) toimenpiteitä ei ole ilmoitettu ja/tai koska vireillä on voimaansaattamiseen liittyviä rikkomisesta johtuvia menettelyjä (179).

⁸ Tässä tarkastelussa direktiivi katsotaan voimaansaattetuksi ja täytäntöönpannuksi silloin, kun se on täydellisesti ja oikealla tavalla saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä kaikissa jäsenvaltioissa, joissa se on määrä saattaa voimaan, ja täytäntöönpanoon liittyviä rikkomisesta johtuvia menettelyjä ei ole vireillä.

⁹ Luvut ovat paremmat kuin vuosina 1985–1992 vahvistettuja sisämarkkinadirektiivejä koskevat luvut: näiden direktiivien keskimääräinen hyväksymisaika oli 1,7 vuotta ja oikeudellisen voimaansaattamisen aika 1,28 vuotta.

Mutta voimaansaattamiselle asetettujen määräaikojen noudattamatta jättäminen on pääasiallinen syy uudistusten toteutuksen viivästyminen: keskimääräinen viive melkein kaksinkertaistaa hyväksymiseen tai oikeudelliseen voimaansaattamiseen tarvittavan kokonaisajan.

Asetetun määräajan ylittämisestä johtuvat voimaansaattamisongelmat lisäävät 2,21 vuodella keskimääräistä aikaa, joka tarvitaan sisämarkkinadirektiivien varsinaiseen täytäntöönpanoon. Tämän seurauksena mainittujen direktiivien varsinaisen täytäntöönpanon edellyttämä kokonaisaika on keskimäärin 4,49 vuotta.

Mainitut keskiarvot vaihtelevat huomattavastikin eri aloilla. Kuvasta 1 ilmenee vuoden 1992 jälkeen vahvistettujen, aloittain yhdistettyjen 403 sisämarkkinadirektiivin vaatima keskimääräinen kokonaisaika.¹⁰ Rahoituspalvelujen direktiivien keskimääräinen kokonaisaika on 7,33 vuotta. Sosiaalipolitiikkaa, ympäristönsuojelua ja kuluttajansuojaa koskevien direktiivien vaatimat keskimääräiset kokonaisajat ovat myös pitkät. Tämä on seurausta keskimääräistä pitemmästä vahvistamisajasta (2,56 vuotta rahoituspalvelujen direktiiveillä) ja voimaansaattamisen kokonaisajasta (viive mukaanluettuna 4,77 vuotta samalla alalla (ks. taulukko 4)). Ympäristöasioihin liittyvillä direktiiveillä on pisimmät viiveet eli 3,34 vuotta (ks. taulukko 5 ja kehystetty tekstiosa 2).

Nämä luvut osoittavat selvästi, että Lissabonin Eurooppa-neuvoston asettamista määräajoista voidaan pitää kiinni, mikäli parhaillaan tarkasteltavien ehdotusten käsittely ei enää viivästy ja mikäli voimaansaattamiselle asetettuja määräaikoja ei ylitetä. Päämäärien saavuttaminen edellyttää jäsenvaltioiden päättäväistä sitoutumista uudistusten vauhdittamiseen asianmukaisen hyväksymisen ja ripeän täytäntöönpanon keinoin.

Näin ollen on välttämätöntä varmistaa, että voimaansaattamiseen kuluva aika ei ylitä teknistä vähimmäisaikaa, jonka kansalliset viranomaiset tarvitsevat säädöksen täytäntöönpanemiseksi.¹¹

Mainittujen ja muiden uudistusten täytäntöönpanon viivästyisestä aiheuvat kustannukset olisivat merkittävät. Seuraavissa osissa esitetään arvioita hyödyistä, joita uudistuksilla on saavutettavissa. Ensin tutkitaan sisämarkkinoiden kokonaistuloksia mittaavia indikaattoreita ja sen jälkeen paneudutaan syvemmin määrättyjen alojen tuloksiin (rahoituspalvelut ja julkiset hankinnat), joilla on erityistä merkitystä EU:n taloudelle.

III. MARKKINOIDEN KOKONAISAAVUTUSTEN SEURANNAN TULOKSET

Talosuudistusta edistävien toimien täytäntöönpano on olennaisen tärkeää Lissabonissa maaliskuussa 2000 asetettujen pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamisessa, mutta talosuudistus ei pääty täytäntöönpanoon. EU:n taloudesta tulee kilpailukykyisempi vain jos toimenpiteillä on tavoiteltu vaikutus. Hintoja, kauppaa ja rajatylittäviä sijoituksia koskevat

¹⁰ Kun tarkastellaan puitedirektiivien vaatimaa kokonaisaikaa, havaitaan, että se on itse asiassa paljon pitempi kuin tässä käsiteltyjen sekundäridirektiivien (ks. kuva 1).

¹¹ Merkittäviä viiveitä esiintyi jo julkisia hankintoja koskevaa pakettia, yhteisön patenttiasetusta ja myynninedistämistä koskevaa ehdotusta hyväksyttäessä. Kaksi jälkimmäistä ovat asetuksia, joita ei edes tarvitse saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä.

tiedot osoittavat, missä määrin talousuudistukset ja sisämarkkinapolitiikka todella edistävät yhdentymistä ja kilpailua ja miten ne luovat työmahdollisuuksia ja kasvua. Yksityiseen kulutukseen vaikuttava hintojen lähentyminen kuvastaa varsin hyvin kulutusmarkkinoiden muutoksia.

HINNAT: Viime vuonna havaitusta hintojen lähentymisen hidastumisesta on saatu lisänäyttöä.

Vuosia 1999 ja 2000 koskevat lopulliset ja vuotta 2001 koskevat alustavat tiedot osoittavat, että 1990-luvun hintojen selkeä lähentymiskehitys näyttää hidastuvan. Viime vuonna havaittu hintahajonnan suhteellinen kasvu ei ole kuitenkaan vahvistettavissa. Variaatiokertoimella mitattu hintahajonta oli vuonna 1999 14,7 prosenttia (vuonna 1998 14,5 prosenttia) ja nousi vuonna 2000 15,3 prosenttiin. Vuotta 2001 koskevien alustavien tietojen mukaan indikaattori lähenee vuoden 1999 tasoa eli 14,6 prosenttia. Mikä aiheuttaa lähentymisen pysähtymisen?

Missä on varaa lähentymiseen? Missä maissa ja millä tuotemarkkinoilla lähentymistä on tapahtunut ja missä sitä voidaan jatkaa? Lähentymiskehityksen tarkastelu maittain ja tuoteryhmittäin auttaa vastaamaan näihin kysymyksiin.

Hintojen lähentymiskehitys eroaa jäsenvaltioissa.

Kuvasta 3 ilmenee, että hintojen lähentymisen pysähtyminen on yhteistä useimmille jäsenvaltioille, mutta siitä voi myös nähdä neljä hyvin erilaista hintojen lähentymismallia 1990-luvulla.

- Ensimmäisessä maaryhmässä, johon kuuluvat Itävalta ja Euroopan EU:n kuusi perustajajäsenvaltiota, ilmenee erittäin selvä keskinäinen hintavastaavuus. Näiden maiden välinen hintahajonta on äärimmäisen vähäinen (2,9 prosenttia).
- Toisessa maaryhmässä hintojen lähentymisprosessi on myös ollut merkittävä, mutta hinnat ovat edelleen EU:n keskihintatasoa korkeammat tai alhaisemmat, eikä lähentyminen ole siten havaittavaa. Suomen hinnat ylittävät tässä ryhmässä EU:n 12 jäsenvaltion keskihinnat, kun taas Espanjan, Portugalin ja Kreikan hinnat ovat alle EU:n yhdeksän jäsenvaltion keskihintatason.
- Euroalueen ulkopuolisten kolmen maan Yhdistyneen kuningaskunnan, Tanskan ja Ruotsin hinnat ovat EU:n 15 jäsenvaltion keskihintoja korkeammat ja niiden suhteelliset hintatasot vaihtelevat hintojen lähentymisen suhteen. Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa suuntaus näyttää olleen loittoneva vuosina 1999 ja 2000, mutta alustavien tietojen mukaan hinnat lähenivät hieman vuonna 2001. Vaihtokurssien muutokset selittävät luultavasti osittain tätä käyttäytymistä.
- Irlanti kuului 1990-luvun puoliväliin asti EU:n keskihintatason alittavien yhdeksän jäsenvaltion ryhmään, mutta ylitti yhdeksän EU-valtion keskihintatason viime vuosina (ks. kuva 3). Irlannin vaikuttava kasvu näyttää luoneen hintojen nousupaineita ja kohottaneen siten Irlannin profiilia.

Hyödykkeiden ja palveluiden hinnat eivät ole lähentyneet samanaikaisesti eikä samalla tavalla.

Eräiden tuotteiden/palveluiden hinnat vaihtelivat 1990-luvun alussa varsin suuresti eri maissa. Ilmiö oli erittäin yleinen maissa, joissa oli joko hyvin matala tai hyvin korkea keskihintataso (ks. kuva 4). Sisämarkkinoiden luominen kavensi suuria hintaeroja vuosina 1990–1995, jolloin 1990-luvun puolivälissä näytti siltä, että tyyppillisten sisämarkkinahyödykkeiden, kuten vaatteiden, urheiluvälineiden ja kotitalouskoneiden, hintavastaavuus näytti parhaalta, mutta hintojen lähentymisen vauhti hidastui, koska suurimmat hintaerot oli jo tällöin poistettu. Muiden tuoteryhmien, kuten polttoaineiden, energian, tupakan ja lattiamateriaalien hinnat eivät näyttäneet lähentyvän yhtä paljon, ja joissain tapauksissa hintaerot jopa kasvoivat.

Mutta ovatko kuluttajat hyötäneet hintojen lähentymisestä? ... Ovat useissa tapauksissa...

Kuluttajat hyötyvät hintojen lähentymisestä vain silloin, kun hinnat lähentyvät alhaisten hintojen maiden hintatasoa. Jos hinnat lähentyvät korkeaa hintatasoa (esim. kilpailun puuttuessa), kuluttajat eivät hyödy sisämarkkinoiden luomisesta. Taulukko 6 a osoittaa, että lukuisten hyödykkeiden hinnat ovat lähestyneet matalaa hintatasoa. Monien elintarvikkeiden, muun muassa lihan, kalan, leivän, öljyn/rasvojen, juomien, oluen ja eräiden kulutuselektronikkahyödykkeiden hinnat ovat selvästi lähentyneet alhaista hintatasoa. Esimerkiksi ruokaöljyn ja ravintorasvojen hintaerot laskivat 44 prosenttia ja hinnat nousivat yhden prosentin keskivuosivauhdilla, joka oli selvästi alle useimpien kulutushyödykkeiden inflaatioprosentin. Lähentymisen positiivin hintavaikutus on kuluttajan kannalta erittäin tärkeä. Taulukon 6 a tuotteet, joiden hintakehitys on ollut hyvä, toisin sanoen tuotteiden hinnat ovat lähentyneet voimakkaasti ja nousseet keskimääräistä inflaatiovauhtia hitaammin, ovat 25 prosenttia lopullisesta yksityisestä kulutuksesta (ks. taulukko 6 b).¹²

... mutta eivät aina!

On vielä paljon etenkin palvelualoja, joilla yhdentymisen ja kilpailu voisivat lisätä hintojen lähentymistä kuluttajien eduksi. Näitä aloja ovat autot, lasitavara, tupakka, kirjat ja matkavakuutukset. Mainituissa tapauksissa hinnat ovat nyt kauempana toisistaan kuin 1990-luvun alussa. Lisäksi näiden tuotesegmenttien hinnat ovat nousseet inflaatiota nopeammassa tahdissa. Useimpien taulukkoon 6 sisältyvien palvelujen hintakehitys oli vielä heikko, mikä lisää tarvetta luoda todelliset palvelujen sisämarkkinat. Yhdentymisen ei ole aina johtanut konkreettisiin kuluttajahyötyihin joidenkin hyödykkeiden/palveluiden markkinoilla, ja tulevaisuudessa huomio olisikin kohdistettava juuri näihin markkinoihin.¹³

Havaittu hintojen lähentymisen hidastuminen näyttää johtuvan sisämarkkinoiden luomista ja perättäisiä liittymisiä seuraavien ensimmäisten sokkivaikutusten lakkaamisesta. Hidastumista on havaittu kaikissa muissa maissa paitsi Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Irlannissa ja Ruotsissa, joissa hinnat loittonivat hieman. Useiden tuoteryhmien hinnoissa on varaa lähentyä alhaisia hintoja.

¹² Hintakehitys riippuu luonnollisesti monista muistakin tekijöistä yhdentymisen ohella. Polttoaineen tai työvoiman kaltaisten tuotannon tekijöiden hintojen, teknologian, väliapanosten ja tuottavuuden kehityksellä on merkittävä vaikutus hyödykkeiden ja palvelujen hintoihin.

¹³ Palvelujen hintakehitys antaa aihetta huoleen sekä yhdentymisen että hintojen kokonaiskehityksen kannalta. Tässä yhteydessä on paikallaan mainita ECOFIN-neuvoston komissiolle antama toimeksianto tarkastella lähemmin ja syvemmin hintainflaation ja -erojen syitä eri jäsenvaltioissa ja varsinkin palvelualalla.

Minkälaista toimintaa kaivataan lähentymisen vauhdittamiseksi?

Sisämarkkinalainsäädännön ja kilpailupolitiikan tinkimätön voimaansaattaminen voivat laajimmassa merkityksessään hyvin pitkälle ehkäistä sisämarkkinoiden pirstoutumista ja luoda tervettä kilpailua. Muut sääntelyä koskevat uudistukset, kuten verkostoalojen avaaminen kilpailulle, voivat myös edistää kilpailua. Kuluttajien rajatylittävien ostojen ja sähköisen kaupan nopeampi kehittäminen¹⁴ voi myös edistää hintojen lähentymistä aiheuttamalla hintapaineita. Kaikki alat eivät tietenkään ole yhtä avoimia rajatylittäville ostoille. Eurokolikoiden ja -seteleiden käyttöönotto saattaa kuitenkin myös kaventaa hintaeroja.

Määrätyillä hyödyke- ja palvelumarkkinoilla on tarkasteltava syvemmin erillisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat hintojen lähentymiseen. Edellisissä kertomuksissa välittömän verotuksen, jakeluverkostojen rakenteen, markkinavoimien ja tehottomien palvelusektorien havaittiin aiheuttavan merkittävän osan jäljellä olevista hintaeroista. Missä määrin nämä tekijät vaikuttavat nykyiseen hintahajontaan? Automarkkinat ovat hyvä esimerkki erilaisista tavoista, joilla yhdentymistä voidaan edistää.

Eräässä uusien autojen markkinatutkimuksessa päädyttiin siihen tulokseen, että maiden välillä on suuria hintaeroja siitä riippumatta, mitataanko eroja verollisin vai verottomin hinnoin. Verojen epätäydellinen vyöryttäminen luo suuria eroja uusien autojen verottomiin hintoihin. Tutkimus osoittaa, että uusien autojen *verottomien* hintojen eroja voitaisiin pienentää 16 prosenttia, jos verotuksesta johtuvat vääristymät poistettaisiin.¹⁵

Verotuksen eroista johtuvat vääristymät heijastuvat myös varaosamarkkinoille. Kuten kehystetystä tekstiosasta 3 ilmenee, uusien autojen ja varaosien hintatason välillä näyttää olevan käänteinen riippuvuus (verrattaessa verottomia hintoja). Uusien autojen verottomat hinnat näyttävät olevan alhaisemmat korkean verotuksen maissa, jotta tasattaisiin korkeista veroista johtuvia kielteisiä kysyntävaikutuksia, kun taas varaosien hinnat näyttävät olevan näissä maissa korkeammat, millä tasataan uusien autojen pienempiä myyntituloja. Tämän seurauksena veroerot johtavat hintavääristymiin kaksilla markkinoilla (uusien autojen ja varaosien markkinoilla) ja Euroopan unionin kokonaishintahajonta kasvaa.

Kaksi viimeaikaista toimenpidettä saattaa käynnistää autosektorin lähentymisen.

- Komission äskettäin antamassa tiedonannossa henkilöautojen verotuksesta (KOM[2002] 431) suositellaan, että rekisteröintiveron tasoa olisi asteittain laskettava, pidettävä se alhaisella tasolla ja mieluiten poistettava se kokonaan viidestä kymmeneen vuoden siirtymäajalla. Sisällyttämällä tämä suositus kansallisiin

¹⁴ Vihreässä kirjassa kuluttajansuojasta Euroopan unionissa (KOM 2001 531 lopullinen) ja sen seuranta koskevassa tiedonannossa (KOM 2002 289 lopullinen) käsitellään näitä aiheita erityisesti kuluttajan luottamuksen ja suojan kannalta ja tehdään ehdotuksia tämän yhtenäismarkkinoihin liittyvän näkökohdan vahvistamiseksi.

¹⁵ Ks. H. Degrysen ja F. Verbovenin kilpailun pääosastolle laatima tutkimus: "Car Price Differentials in the European Union: An Economic Analysis", marraskuu 2000.

verojärjestelmiin pystyttäisiin vähentämään uusien autojen markkinoiden pirstoutumista.

- Perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta vertikaalisten sopimusten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmiin moottoriajoneuvoalalla heinäkuun 31. päivänä 2002 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1400/2002 pyritään hillitsemään markkinavoimia. Lisäksi sen avulla järjeistetään ja organisoidaan uudelleen autojen jakelua ja huoltoa.

Palvelualoilla on laajalti mahdollista lähentää hintoja, mikä todennäköisesti edellyttää vielä suurempia uudistuksia. Kuvasta 5 ilmenee kolmen hyvin erityyppisen palvelun hintakehitys: autovakuutus, kuivapesu ja autonvuokraus. Kaikissa näissä tapauksissa hinnat ovat lähentyneet vähän tai ei lainkaan ja nousseet inflaatiouvauhtia nopeammin. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että palvelujen halvemmista hinnoista kuluttajille koituvien hyötyjen lisäksi palvelualojen (esim. jakelu, kuljetus, energia, yritystoiminta ja rahoituspalvelut) hintojen lähentyminen kohti alhaista hintatasoa alentaisi myös teollisuustuotteiden kustannuksia, ja siitä koituisi näin ollen kuluttajille lisähyötyjä.

Laajentuminen tarjoaa mahdollisuuksia lisätä kuluttajien hyötyjä sisämarkkinoilla.

Uusien jäsenvaltioiden liittyminen sisämarkkinoihin saattaa aiheuttaa uusia markkinapaineita ja tuoda kuluttajille jopa suurempia hyötyjä. Kuvasta 8 ilmenee nykyisten 15 jäsenvaltion, EU:n liittymistä valmistelevien ja ehdokasmaiden hintataso verrattuna 25 EU-valtion keskihintatasoon. Kaikkien kymmenen uuden maan, Maltaa ja Kyprosta lukuun ottamatta, hintatasot ovat merkittävästi alhaisempia kuin yhdenkään 15 EU-valtion. Laajentuneessa EU:ssa hintaerot tulevatkin olemaan paljon suuremmat. Useiden tuotesegmenttien hintahajonta on uudessa 25 valtion EU:ssa suurempi kuin käynnistettäessä 15 EU-valtion sisämarkkinoita 1990-luvun alussa (ks. kuva 9).

Vaikka 25 EU-valtiossa on tulevien kymmenen vuoden aikana epäilemättä nähtävissä hintojen lähentymistä, uusien maiden liittyminen voi myös panna alulle 15 EU-valtion välisen hintojen ripeämmän lähentymisen. Nykyisessä 15:n valtion EU:ssa matalan ja korkean hintatason maat ovat maatieteellisesti kaukana toisistaan, mikä hidastaa yhdentymistä. Kahteenkymmeneenviiteen valtioon laajentuneessa EU:ssa korkean hintatason maat ovat kuitenkin sijainniltaan lähempänä alhaisten hintojen maita. Korkean hintatason maiden, kuten Ruotsin, kuluttajat voisivat hyötyä huomattavasti Baltian maiden ja Puolan aikaansaamasta lisääntyneestä kilpailusta. Tämä mahdollisuus voi luonnollisesti toteutua vain, jos laajentumisella luodut tilaisuudet käytetään kaikissa osallistujamaissa täysin hyväksi.

KAUPPA: yhdentyminen jatkui ja syveni tasaisesti vuosina 1995–2000 ... mutta vuonna 2001 vauhti pysähtyi!

EU:n sisäiset hyödykkeiden kauppavirrat ovat jatkuvasti kasvaneet Euroopan BKT:n kasvua nopeammin vuosina 1995–2000. EU:n sisäisen hyödykkeiden tuonnin osuus kansallisesta reaalikulutuksesta on myös kasvanut (keskimäärin 14 prosenttia vuonna 2001 15 EU-valtiossa). Ensimmäisen kerran sisämarkkinoiden luomisen jälkeen EU:n sisäisen hyödykekaupan prosenttiosuus BKT:stä ei kuitenkaan kasvanut vuonna 2001 edelliseen vuoteen verrattuna, koska BKT kasvoi kauppaa nopeammin (ks. kuva 10). Tämä saattaa olla erillinen ja merkityksetön ilmiö. Vuosi 2001 oli lisäksi poikkeuksellinen, ja maailman kaupan kasvu pysähtyi ensimmäisen kerran kahteen vuosikymmeneen. Tämän muutoksen takia

kaupan kehitystä on kuitenkin seurattava tarkemmin, ja se osoittaa, että on välttämätöntä hyödyntää täysimääräisesti sisämarkkinoiden kykyä luoda uutta kauppaa.¹⁶

EU-maiden kaupan avautuminen EU:n ulkopuolisille alueille on ollut nopeampaa kuin niiden keskinäinen avautuminen.

Vuotta 2001 lukuun ottamatta maailman kauppaa ja EU:n ulkoinen kauppaa (vienti ja tuonti) kasvoivat nopeammin kuin EU:n sisäiset virrat. EU:n ulkopuolisista maista peräisin olevan EU:n tuonnin arvo liki kaksinkertaistui vuosina 1995–2001. Tämä kehitys on jatkunut kaikissa EU-maissa (varsinkin Itävallassa, Kreikassa, Saksassa ja Alankomaissa) (ks. taulukko 7). Tällä ilmiöllä on kaksi tärkeää seuraamusta. Ensiksi taloudellinen yhdentymisen ei, toisin kuin on joskus väitetty, luo "Euroopan linnaketta" ja toiseksi tämä kaupan kehitys (sisäisen ja ulkoisen kaupan syntyminen) tarkoittaa, että kaikilla yrityksillä poistaa jäljellä olevia kaupan sisämarkkinaesteitä on saavutettavissa todellisia hyvinvointietuja, koska EU:n kasvanut sisäinen kauppaa ei korvaa EU:n ulkoista kauppaa.

Kaupan kehityksessä ja avautumisessa on yhä merkittäviä maiden välisiä eroja.

Ainoastaan kuudessa jäsenvaltiossa, Saksassa, Itävallassa, Belgiassa/Luxemburgissa, Ranskassa ja Espanjassa on nähtävissä selviä merkkejä EU:n sisäisten kauppavirtojen kasvusta. Suomessa ja Alankomaissa on ollut nähtävissä kohtalaista kasvua EU:n sisäisessä avautumisessa kaudella 1995–2001, mutta muiden EU-maiden EU:n sisäisessä avautumisessa ei ole esiintynyt merkille pantavia muutoksia tai maat, kuten Yhdistynyt kuningaskunta ja Kreikka, ovat jopa vähentäneet EU:n sisäistä kauppaa samana aikana (ks. taulukko 8).

Kunkin yksittäisen yhdentymistä aloittelevan talouden suhteellinen avoimuus on ilmeisen tärkeä tekijä näitä tuloksia arvioitaessa. Voisi pikemmin olettaa, että vanhemmissa EU-jäsenmaissa, joilla on pitemmälle yhdentyneet ja avoimemmat suppeat taloudet, olisi esiintynyt vähemmän dynaamista yhdentymiskehitystä viime vuosina ja että laajimmat ja suljetummat taloudet olisivat vasta nyt ryhtyneet hyödyntämään kaupan yhdentymismahdollisuuksiaan. Näin ei ole kuitenkin aina tapahtunut.

Niiden maiden joukossa, jotka ovat onnistuneet suhteellisen hyvin kaupan kasvattamisessa, on pitkäaikaisia EU:n jäsenvaltioita, joilla oli erittäin avoimet taloudet vuonna 1995, kuten Belgia ja Luxemburg, sekä uusia tulokkaita, kuten Itävalta, jonka talous oli melko avoin liittymishetkellä. Suuremmissa ja suhteellisen suljetuissa talouksissa, joilla on takanaan pitkä (Ranska ja Saksa) ja lyhyempi (Espanja) EU-jäsenyys, on myös pystytty tuottamaan merkittäviä kaupan volyymeja viime vuosina. Muissa maissa, joilla oli erittäin avoimet taloudet vuonna 1995, on näkyvissä merkkejä kaupan kehityksen hiipumisesta vuosina 1995–2001. Pitkäaikaisissa jäsenvaltioissa, joilla on melko suljetut ja laajemmat taloudet (Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta) ja myöhemmin liittyneissä jäsenvaltioissa, joilla on suhteessa avoimemmat ja suppeammat taloudet (Portugali, Kreikka ja Ruotsi) kaupan kehityksessä saavutetut tulokset ovat suhteessa huonommat (ks. taulukko 9).

¹⁶ Liitteessä käsitellään yleisesti palvelualojen kauppaa ja sijoituksia koskevia kysymyksiä.

Belgian ja Luxemburgin tapaukset osoittavat, että sisämarkkinoilla on vielä varaa merkittävään kaupan kehitykseen sekä pitkäaikaisissa jäsenvaltioissa, joiden taloudet ovat jo pitkälle yhdentyneet, että uusissa jäsenvaltioissa, kuten Itävallassa. Vertaamalla kolmen EU:hun viimeksi liittyneen maan kaupallisia saavutuksia vuoden 1995 liittymisestä lähtien saadaankin erittäin mielenkiintoiset tulokset. Niiden kaupalliset saavutukset ovat olleet täysin eri luokkaa: kolmesta maasta ainoastaan Itävalta on täyttänyt odotukset, kun Suomessa on koettu vain kohtalaista kasvua EU:n sisäisessä avautumisessa ja Ruotsissa on koettu erittäin vähäistä kaupan yhdentymistä kokonaistasolla.

Uuden kaupan "markkinakitkaa" on pystytty suhteessa vähentämään.

Sisämarkkinat ovat onnistuneet luomaan uutta kauppaa markkinoille, joilla esiintyy suhteessa vähemmän "kitkaa". Kuva 11 osoittaa, että kauppa (tuonti) on kasvanut nopeammin kuin sisämarkkinarikkomukset, jotka eivät liity voimaansaattamisesta johtuviin ongelmiin. Vuosina 1988–1994 EU:n sisäinen kauppa ja rikkomustapaukset kasvoivat nopeasti. Vuoden 1995 jälkeen suuntaus kuitenkin muuttui selvästi ja osoitti, että kauppa kasvoi tasaisesti rikkomustapausten määrän samanaikaisesti laskiessa ja jatkaessa sittemmin kasvuaan paljon hitaammin.

Tästä markkinakitkaa kuvaavasta indikaattorista voi olla myös hyötyä jäsenvaltioprofiilia täydennettäessä. Kuva 12 osoittaa maiden sijoituksen, jossa otetaan huomioon yhdentyminen sisämarkkinoihin ja niiden rikkomustapausten määrä, jotka eivät liity voimaansaattamiseen. Niiden maiden indeksi on korkea, joissa ajalla 1995–2001 vireillepantujen rikkomustapausten lukumäärä on korkea, ja tuonti sekä tulevat suorat ulkomaiset sijoitukset vähäisiä.

EU:n sisäisen kaupan saavutuksia voitaisiin parantaa soveltamalla oikein vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta.

Kansallisten menettelyjen lähentäminen ja tarvittaessa yhdenmukaistaminen on lisäksi suoritettava niin pitkälle, että vastavuoroinen tunnustaminen tulee mahdolliseksi.

Saatujen kokemusten mukaan nämä yhdenmukaistamista koskevat toimenpiteet ovat todennäköisesti paikallaan aloilla, joilla terveys-, ympäristö- ja kuluttajansuojaa koskevat näkökohdat on erityisesti otettava huomioon.¹⁷

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen oikea soveltaminen aiheuttaa yhä ongelmia. Noin kolmanneksessa rikkomisesta johtuvia menettelyjä ajalla 1998–2001 oli muun ohella kyse vastavuoroisesta tunnustamisesta. Osa vuoden 1999 tiedonannossa vastavuoroisesta tunnustamisesta ehdotetuista toimenpiteistä on kuitenkin jo pantu täytäntöön. Tämän lisäksi direktiivin 98/34/EY mukainen ilmoitusmenettely on osoittautumassa erittäin hyödylliseksi, kun jäsenvaltiot ovat nyt antamassa lukuisia teknisiä määräyksiä, jotka liittyvät teknologian kehitykseen ja terveydensuojeluun sekä elintarviketurvallisuuteen (komissio sai vuonna 2001 530 ilmoitusta teknisistä määräyksistä).

¹⁷ Äskettäin julkaistut tutkimukset (Eurobarometri 57.2 - Flash-eurobarometri 128: Public opinion in Europe: Views on business-to-consumer cross-border trade, 14. marraskuuta 2002).

Äskettäin ilmestyneessä vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta koskevassa kertomuksessa arvioitiin mainitun periaatteen toimivuutta tapauskohtaisista tutkimuksista ja rikkomustapauksista saadun näytön perusteella...

...mutta mitä voidaan todeta vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen kokonaisvaikutuksesta yhdentymiselle? Voidaanko sitä verrata lähentämistoimenpiteisiin?

Viennin yksikköhintojen lähentyminen on melko karkea yhdentymisindikaattori, mutta sen avulla voi verrata yhdenmukaistettujen ja yhdenmukaistamattomien tuotteiden kaupan kehitystä.¹⁸ Vuosina 1993–2002 viennin yksikköarvojen hajonta on ollut EU:ssa keskimäärin pienempi kuin muissa OECD-maissa.

Yli 80 prosentilla otokseen valituista tuotteista oli EU:ssa pienempi hajonta kuin OECD:ssä kauden lopussa (ks. taulukko 10). EU:n sisäiset viennin yksikköarvot ovat lähentyneet enemmän kuin koko OECD:n arvot. Suurimmassa osassa EU-maita yli 50 prosentissa vientihyödykkeistä lähentyminen oli havaittavissa (ks. taulukko 11).

Yhdenmukaistamattomissa tuotteissa viennin yksikköarvojen lähentyminen on ollut korkeinta tasoa. Viennin yksikköarvojen lähentymisessä parhaan tuloksen saavuttaneista 50 alasta 19:ää ei ole lainkaan yhdenmukaistettu, kuusi on yhdenmukaistettuja hyödykkeitä ja 16:een sovelletaan uuden lähestymistavan mukaisia direktiivejä (ks. taulukko 12).

Mutta tapauksissa, joissa tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaate ei toteudu, yritykset ja kuluttajat maksavat korkean hinnan.

Esimerkiksi **kuorma-autoalalla** pääasialliset vaikeudet johtuvat jäsenvaltioiden pakollisista teknisistä määräyksistä. Näistä määräyksistä koituu usein tarpeettomia ylimääräisiä kustannuksia kauppiaille ja/tai yrityksille, ja ne **vaikuttavat kielteisesti** kuluttajiin ja tuottajiin. Vaikutus tuntuu varsinkin vaatimustenmukaisuuden edellyttäminä tuotemuutoksina, kunkin uuden mallin testaamisesta koituvina lisäkustannuksina ja hallintomenettelyistä aiheutuvina ajallisina markkinointiviiveinä.

Komission kuorma-autoalalta suorittamat tapauskohtaiset tutkimukset ovat osoittaneet, että tuotteiden mukauttaminen kansallisten vaatimusten mukaisiksi aiheuttaa viejille lisäkustannuksia, jotka vaihtelevat 1 785 eurosta 2 500 euroon ajoneuvolta. Viennin yksikköarvojen analysointi vahvistaa, että nämä lisäkustannukset siirretään kuluttajien maksettaviksi.

Viimeaikaisesta kehityksestä huolimatta sisämarkkinaohjelmassa ei ole vielä käytetty loppuun kaupan kehittämismahdollisuuksia, kuten Belgian tapaus vahvistaa. Sen vuoksi jäljellä olevat esteet olisi poistettava, jotta EU:n taloudet voisivat käyttää tämän mahdollisuuden täysimääräisesti ja hyödyntää merkittävät taloudelliset edut, jotka nykyisin menetetään. Markkinoiden vapauttaminen olisi vielä tärkeämpää palvelujen alalla, jolla kauppa ei ole vielä lähtenyt käyntiin (ks. palveluja koskeva liite).

¹⁸ M. M. Knetter ja M. J. Slaughter: "Measuring product-market integration", NBER, helmikuu 1999 ja Gil-Pareja, S. (2002): "Export price discrimination in Europe and exchange rates", *Review of International Economics* 10, 299–312.

Tuoreet luvut osoittavat, että suorat ulkomaiset sijoitukset ovat edelleen tärkein EU:n yhdentymistä ohjaava voima, mutta vuoden 2001 tapahtumilla oli niihin vakava vaikutus.

EU:n sisäiset suorien ulkomaisten sijoitusten virrat kasvoivat 15-kertaisiksi vuosina 1995–2000, ja vuoden 2001 tapahtumilla oli niihin vakava vaikutus, jolloin ne putosivat vuoden 1999 tason alapuolelle. Tämä yllättävä ja merkittävä laskusuuntaus suorassa ulkomaisessa sijoitustoiminnassa osoittaa näiden virtojen voimakasta volatilitteettia ja niiden herkkyyttä lyhyen aikavälin taloudellisiin olosuhteisiin.

Pitemmän aikavälin suuntausten tarkastelu osoittaa, että toisin kuin kauppa, virrat suuntautuvat selvästi EU:n alueelle: EU:n sisäisten virtojen osuus oli jo vuonna 1995 suurempi kuin EU:n ulkopuolisten virtojen osuus, ja ero on kasvoi vuoteen 2000 asti.

Vuotta 2001 lukuun ottamatta kaupan suhde suoriin ulkomaisiin sijoituksiin on nopeasti pienentynyt. Useat maat, joiden kaupan yhdentymiskehitys on ollut vaatimatonta, ovat osoittautuneet erittäin dynaamisiksi EU:n sisäisten suorien ulkomaisten sijoitusten tuottajiksi; näissä tapauksissa suorat ulkomaiset sijoitukset, ei siis kauppa, on ollut pääasiallinen vaikuttaja sisäisessä yhdentymisessä (esim. Yhdistynyt kuningaskunta, Ruotsi). (Ks. kuvat 13, 14, 15).

IV. ERITYISEN MERKITTÄVIEN MARKKINOIDEN SEURANTATULOKSET

Yleisiin markkinaindikaattoreihin perustuvaa kokonaisarviointia on täydennettävä niiden markkinoiden saavutuksia koskevalla tarkastelulla, jotka ovat erityisen tärkeitä sisämarkkinoiden kannalta. Tässä osassa tarkastellaan julkisten hankintojen ja rahoituspalvelujen markkinatilannetta. Liitteessä esitetään katsaus yleishyödyllisten palvelujen viime vuoden kehitykseen.¹⁹

JULKISTEN HANKINTOJEN MARKKINAT

Julkisten hankintojen kokonaisosuus BKT:stä on pudonnut vuoden 1995 17,3 prosentista 16,2 prosenttiin vuonna 2001 (ks. taulukko 13). Lisääntynyt avoimuus ja tehokas kilpailu ovat kuitenkin julkisten hankintojen markkinoiden tärkeimpiä ja haastavampia sisämarkkinatavoitteita. Näiden markkinoiden yhdentymisestä olisi vielä saatavissa huomattavia etuja.

Lisääntyneellä kilpailulla ja tehokkailla julkisten hankintojen markkinoilla saavutettu yhden prosentin säästö olisi vuonna 2001 tuottanut 14 miljardin euron säästöt 15 EU-valtiolle. Tämä vastaa noin kolmasosaa julkishallinnon kyseisen vuoden varainhankinnan lopullisesta tarpeesta. Tämän alan säästömahdollisuudet ovatkin tärkeitä varsinkin, kun yritetään parantaa julkisen varainkäytön laatua.

¹⁹ Tuoreessa yleishyödyllisten palvelujen horisontaalista arviointia koskevassa komission tiedonannossa määriteltyä uutta menetelmää sovelletaan ensi vuodesta alkaen.

Tämän alan viimeaikainen kehitys on antanut uutta aihetta huoleen ja lisännyt painetta paketin hyväksymiselle...

Ensiksikin virallisessa lehdessä julkaistujen (eli yleisesti tiedoksi saatettujen) julkisten hankintojen osuus ei merkittävästi kasvanut vuonna 2001 ja jäi 15,8 prosenttiin (ks. taulukko 14). Vuoden 2000 neljän prosenttiyksikön lupaavan kasvun jälkeen julkisten hankintojen markkinoiden avoimuudessa tapahtunut pysähtyminen on vakava asia, jota on syytä pohtia. Luvuissa ei ollut merkittävää eroa missään maassa, paitsi Ruotsissa, jossa julkaistujen julkisten hankintojen osuus kasvoi 20 prosentista 26 prosenttiin ja jossa kasvusuuntaus jatkuu.

Toinen markkinoiden avoimuutta mittaava indikaattori aiheuttaa lisähuolta. Virallisessa lehdessä julkaistujen tarjouspyyntöjen määrä on kasvanut viime vuosina, mutta julkaistujen sopimuksentekoa koskevien ilmoitusten määrä ei kasvanut samassa suhteessa. Markkinoiden avoimuus kärsii, koska hankintakilpailujen tuloksista saadaan suhteessa vähemmän tietoa. Näin ollen mainittujen lukujen tämänhetkinen ero kasvaa jatkuvasti (ks. kuva 16).

Rajatylyttävien hankintasopimusten teosta kertovien ilmoitusten määrä on erittäin pieni. Suorat rajatylyttävät hankinnat olivat vuonna 2001 vain 1,26 prosenttia sopimuksentekoa koskevista ilmoituksista (1,5 prosenttia vuonna 2000). Tässä luvussa eivät ole mukana ulkomaisten tytäryritysten kautta suoritettujen epäsuorat hankinnat, joten rajatylyttävien hankintojen todellinen taso on korkeampi kuin luvut osoittavat. Suorat rajatylyttävät hankinnat ovat tästä huolimatta äärettömän harvinaisia, eikä niiden määrä ole kasvanut viime vuosina.

Julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamista on seurannut suuri määrä rikkomustapauksia.

Julkisen hankintatoimen ja julkisiin hankintoihin liittyvien rikkomustapausten kehityksen vertailu aiheuttaa lisää huolenaiheita. Julkisiin hankintoihin liittyvien rikkomustapausten määrän kasvu vetää vertoja virallisessa lehdessä julkaistujen hankintailmoitusten määrän kasvulle, vaikkakin rikkomustapausten määrä näyttää saavuttaneen huippunsa ja kääntyneen laskuun vuonna 2000 (ks. kuva 17 ja sen alaviite). Toisin kuin kaupan ja suorien ulkomaisten sijoitusten suuntaukset, julkisten hankintojen lisääntynyt avoimuus on kasvattanut hankintasääntöjen soveltamisessa esiintyvää "kitkaa".

Harvat käytettävissä olevat julkisten hankintojen kehitystä mittaavat indikaattorit eivät siis anna syytä optimismiin.

Tämä on lisäperuste, jonka vuoksi uusiin hankintadirektiiveihin siirtymistä olisi nopeutettava. Uuden säädöspaketin pitäisi parantaa tilannetta. Siinä konsolidoidaan nykyiset direktiivit, rationalisoidaan sopimuksentekomenettelyjä ja edistetään sähköisen tekniikan käyttöä julkisissa hankinnoissa.

Euroopan parlamentin ehdottamien tarkistusten sisällyttämisen jälkeen paketti on parhaillaan neuvoston käsiteltävänä, ja sille odotetaan poliittista yhteisymmärrystä. Uuden säädöspaketin ohella muillakin tukitoimenpiteillä voitaisiin parantaa hankintamarkkinoiden kehitystä (ks. kehystetty tekstiosa 4).

Sähköisillä ostomenettelyillä voidaan edistää rajatylyttäviä hankintoja.

Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmissä kehoitettiin edistämään sähköisen hallinnon käyttöönottoa vuoden 2003 loppuun mennessä. Täysin sääntöjen mukaisen sähköisen ostomenettelyn käyttöönotto tekisi hankintaprosessista vaivattomamman, vähentäisi merkittävästi taloustoimien kustannuksia ja parantaisi tehokkuutta. Kansallisissa Cardiff-kertomuksissa on näyttöä siitä, että jäsenvaltiot yrittävät sisällyttää uuden tekniikan hankintoihinsa. Tämän kehityksen pitäisi lisätä avoimuutta ja julkisten hankintojen markkinoiden avautumista sekä kotimaisten että ulkomaisten yritysten kilpailtaviksi.

Äskettäin on otettu merkittäviä askeleita ("poliittinen yhteisymmärrys"), ja nyt on kiire vahvistaa uusi säädöspaketti ja panna se ripeästi täytäntöön. Sähköisten ostomenettelyjen käytöllä ja muilla tukialoiteilla voidaan myös saavuttaa huomattavia taloudellisia hyötyjä. Hankintojen seurantaa on vielä parannettava, erityisesti rajatylittävien hankintojen osalta.

RAHOITUSPALVELUJEN MARKKINAT

Euron fyysisen käyttöönoton seurauksena sekä rahoitusalan vähittäis- että tukku markkinoilla on euroalueella käytössä yksi valuutta, mutta valitettavasti markkinat eivät ole yhtenäiset. Esteitä on edelleen olemassa...

...eikä niitä kaikkia voida poistaa sääntelyn avulla. Euroalueen vakuudettomien sopimusten markkinoita lukuun ottamatta EU:n tukkurahoitusmarkkinat ovat yhä vaihtelevassa määrin pirstoutuneet (ks. kehystetty tekstiosa 6). Rahoituspalvelujen toimintasuunnitelma on komission pääasiallinen keino rahoituspalvelujen yhtenäismarkkinoiden toteuttamisessa, ja sen avulla on puututtu suurimpiin esteisiin.

Korkeampi yhdentymistaso on saavutettu aloilla, joilla on toteutettu yhteinen markkinainfrastruktuuri ja/tai joilla sääntelyä on mukautettu, esteiden poistamiseen on tukku markkinoillakin vielä matkaa...

Vakuudettomien sopimusten markkinat ovat yhdentyneet kaikissa euroalueen jäsenvaltioissa. Tältä markkinasegmentiltä edellytetään, että vaihdannan kohde (yhtenäisvaluutta), siihen sovellettavat säännöt (yhteinen rahapolitiikka) sekä vaihdannan infrastruktuuri (TARGET) yhdenmukaistetaan.

Indikaattorit vahvistavat, että yhdentymisen on täydellistä. Vuoden 1999 tammikuusta lähtien näiden markkinoiden korot ovat täydellisesti lähentyneet toisiaan, ja rajatylittävä toiminta on vähintään 60 prosenttia kaikesta toiminnasta.

Valtion velkapaperimarkkinoilla korot ovat lähentyneet toisiaan, mutta lähentyminen ei ole niin täydellistä kuin vakuudettomien sopimusten markkinoilla (ks. kuvat 18 ja 19). Eri liikkeellelaskijoista johtuvaa pirstoutumista esiintyy edelleen: maksuvalmiuden ja luottokelpoisuuden erot selittävät jäljelläolevia korkoeroja. Rajatylittävä toiminta on kuitenkin selkeästi havaittavissa tällä markkinasegmentillä.

Pitkäaikaisilla (*yritysten velkakirjamarkkinat, pääomamarkkinat*) ja lyhytaikaisilla (*vakuudellisten sopimusten markkinat*) tukku markkinoilla, joilla käteisrahaa vaihdetaan arvopapereihin, on yhä monia yhdentymiseen esteitä, jotka liittyvät vakuuksien käyttöön, maksujen selvityksiin ja tilityksiin, kirjanpitokäytäntöön, tarjousesitteille asetettuihin vaatimuksiin jne. Vaikka nämä vaikeudet eivät ole olleet esteenä rajatylittävän toiminnan kehittymiselle, markkinoilla on vielä huomattavasti yhdentymismahdollisuuksia.

Äskettäin hyväksytyillä rahoituspalvelujen toimintasuunnitelman mukaisilla toimenpiteillä ja muilla vireillä olevilla aloitteilla puututaan ongelmiin ...

Vakuusdirektiivin²⁰ säätämisen tartoituksena on tarttua ongelmiin, jotka liittyvät Euroopassa käytettyjen erityyppisten vakuuksien hyväksyttävyyteen. Kun direktiivi saadaan käyttöön, sen oletetaan piristävän EU:n sisäistä rajatylittävää toimintaa parantamalla vakuuksien käytön oikeusvarmuutta.

EU:n sisäisten rajatylittävien tilitysten kustannukset ovat vieläkin paljon korkeammat kuin kotimaisten transaktioiden, jotka vastaavat Yhdysvaltojen tasoa. Laskemalla EU:n sisäisten rajatylittävien transaktioiden kustannuksia *kotimaisten tasolle, saavutettaisiin 42 prosentin arvioidut kustannussäästöt*²¹, mikä on 693 miljoonaa euroa (ks. kehystetty tekstiosa 7). Komissio käynnisti äskettäin tarkastelun, jonka avulla on tarkoitus päättää, tarvitaanko kustannusten alentamiseen sääntelytoimia vai saavatko markkinat mahdollisesti nämä muutokset itse aikaan.²²

Kuluneen vuoden rahamarkkinatapahtumat ovat jälleen kerran osoittaneet, *miten tärkeää on saada luotettavaa tietoa*, etenkin taloudellisesti epävarmoina aikoina. Jos sijoittajat eivät voi luottaa saamansa tiedon paikkansapitävyyteen, he pitäytyvät valtion velkapapereissa. Enronin ja Worldcomin kaltaisten suuryritysten vararikkoon johtaneiden Yhdysvaltojen kirjanpitoskandaalien jälkivaikutuksena sijoittajat ovat oppineet suhtautumaan varauksella yritysten liikkeellelaskemiin arvopapereihin, mikä on johtanut yritysten velkakirjamarkkinoiden, arvopaperivaihdannan kokonaisarvon ja yritystodistusten markkinoiden supistumiseen. Tämä on vaikuttanut kielteisesti eläkerahastoihin, vakuutusyhtiöihin, pankkien taseisiin ja riskipääomarahastoihin (joissa vaikutus tuntuu todennäköisimmin vuoden 2002 lopussa) (ks. kehystetty tekstiosa 8).

Rahoituspalvelujen toimintasuunnitelmaan kuuluu useita toimenpiteitä, joilla on tarkoitus edistää taloudellisen tiedon luotettavuutta ja vertailtavuutta eri maiden välillä. Esimerkiksi tarjousesitettä koskevassa direktiiviehdotuksessa [KOM(2002) 460] sijoittajaa pyritään suojaamaan siten, että tarjousesitteet voidaan hyväksyä koko unionin alueella vain, jos ne täyttävät sisällölle ja muodolle asetetut yhteiset EU-normit. Myös yritykset hyötyvät edullisemmasta ja helpommasta pääoman saannista koko EU:ssa, koska yleisölle tarkoitettujen tarjousesitteiden julkistamisvaatimuksia on yksinkertaistettu. Yritysten tilinpäätöstietojen osalta IAS-normien soveltaminen listautuneisiin yhtiöihin vuoteen 2005 mennessä yhdenmukaistaa tilinpäätösten esitystapaa ja antaa sijoittajille selkeämpää tietoa, jota on helpompi vertailla. IAS-normien soveltamisalan ulottaminen listautumattomiin yhtiöihin saattaisi piristää EU:n sisäisiä rajatylittäviä riskipääomasijoituksia luomalla sijoittajille paremmat edellytykset sijoitusvaihtoehtojen vertailuun (ks. kehystetty tekstiosa 8).

Vähittäismarkkinat ovat yhdentyneet kaikista rahoitusmarkkinoista vähiten.

²⁰ Euroopan parlamentti hyväksyi ehdotuksen 15. toukokuuta 2002. Täytäntöönpano on suunniteltu toteutettavaksi vuoden 2003 lopussa.

²¹ (Pian valmistuva) IVIE:n raportti Euroopan unionin komissiolle.

²² Äskettäin toteutuneen Euroclearin ja Crestcon fuusion, jossa 60 prosenttia EU:n selvitysjärjestelmistä yhdistyvät, odotetaan alentavan selvityskustannuksia huomattavasti.

Verotuserot, yhdenmukaistettujen rahoitustuotteiden ja -tiedon puute, kansallisten rakenteiden ja sääntelyjen erot sekä asiakkaiden ja rahoituksenvälittäjien suhteen paikallinen luonne ovat pääasiallisia esteitä EU:n kansalaisten ja pk-yritysten rajatylittävän toiminnan kasvulle. Sama koskee myös kulutusluottoja ja kiinnelainoja sekä yksityisiä eläkejärjestelmiä ja vakuutusjärjestelyjä.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella kulutusluottojen korot eivät ole käytännössä lähentyneet lainkaan (ks. kuva 22). Kiinnelainakoroissa havaittu lähentyminen (ks. kuva 23) ei johdu kasvaneesta kilpailusta, vaan pikemmin rahamarkkinakorkojen lähentymisestä (ks. kehystetty tekstiosa 9). Voidaankin todeta, että näillä markkinoilla ei ole merkittävää rajatylittävää toimintaa.

Mainittujen markkinasegmenttien asiakkaiden "koosta ja lukumäärästä" johtuen markkinaohjautuvat muutokset eivät tapahdu yhtä nopeasti kuin tukkumarkkinoilla. Euron fyysinen käyttöönotto ja joulukuussa 2001 annettu asetus rajatylittävistä vähittäismaksuista saattavat kiihdyttää yhdentymistä. Euron käyttöönotto on lisännyt avoimuutta ja tuotteiden vertailtavuutta. Vuoden 2001 joulukuussa annetussa asetuksessa kotimaisille ja rajatylittävälle maksuille asetetaan sama taso, jota ryhdytään soveltamaan sähköisiin maksuihin heinäkuussa 2002 ja rajatylittäviin pankkisiirtoihin heinäkuussa 2003.

Muitakin sääntelytoimenpiteitä ollaan käynnistämässä EU:n laajuisten rahoitusmarkkinoiden luomiseksi vähittäisasiakkaille.

- Komission ehdotuksella kulutusluottoja koskevan direktiivin tarkistamiseksi pyritään kaikkiin kulutusluottoihin sovellettavien sääntöjen täydelliseen yhdenmukaistamiseen (ei koske asuntolainoja).²³
- Kahdeksantoista kuukautta komission ehdotuksen antamisesta on päästy periaatteelliseen yhteisymmärrykseen lisäeläkerahastoja koskevasta direktiivistä, joka mahdollistaisi eläkejärjestelmien rajatylittävän kartuttamisen turvaamalla asiakkaiden edut riittävässä määrin. Ehdotuksen tultua hyväksytyksi sen avulla pitäisi pystyä kehittämään Euroopan eläkerahastomarkkinoita ja edistämään työntekijöiden liikkuvuutta.
- Vakuutusedustusta koskevalla direktiivillä²⁴ pyritään lisäämään kuluttajan vaihtoehtoja ja suojaa auttamalla vakuutusedustajia markkinoimaan palvelujaan rajojen yli. Direktiivi tulee voimaan loppuvuodesta 2004.

Vaikka rahoituspalvelujen toimintasuunnitelmassa puututaan moniin markkinoiden yhdentymistä haittaavista sääntelyesteistä, on olemassa selkeä tarve panna lainsäädäntö nopeammin täytäntöön ja mukauttaa sitä muuttuvan ympäristön vaatimuksiin soveltuvaksi.

²³ Luottokustannustietojen avoimuuden ja vertailtavuuden parantamiseksi ehdotus sisältää suosituksen, jonka mukaan on annettava tiedot kolmesta kustannuslajista: luoton korko, jossaa on mukana kaikki maksettavat korkokustannukset, "kokonaiskorko", jossa on huomioitu luotonantajalle maksettavat yleiskulut ja jonka perusteella eri rahoittajien rajatylittäviä luottotarjouksia voidaan selkeästi verrata, sekä *Annual Percentage Rate* (APR) eli luotosta kuluttajalle koituvat kokonaiskustannukset.

²⁴ Ministerineuvosto hyväksyi ehdotuksen 30. syyskuuta 2002.

Uudistusten toteutumisen viivästyminen aiheuttaa Euroopan kansalaisille ja yrityksille korkeita kustannuksia.

- Luomalla EU:n yrityksille samat rahoitusmahdollisuudet kuin Yhdysvaltojen yrityksillä on arvioitu edistettävän lisäarvon muodostumista useilla teollisuudenaloilla²⁵ vakaalla 0,74–0,92 prosentilla (ks. kehystetty tekstiosa 5).
- EU:n osakepääomamarkkinoiden ja yritysten velkakirjamarkkinoiden likviditeetin yhdistämisen makrotaloudellinen kertavaikutus²⁶ on laskettu 1,1 prosentiksi EU:n BKT:stä (tai 130 miljardiksi euroksi vuoden 2002 hintoina) pitkällä aikavälillä, jolloin työllisyyden hyödyt olisivat 0,5 prosenttia, kulutuksen 0,8 prosenttia ja investointien 6 prosenttia. Vaikka otettaisiin huomioon osakepääomamarkkinoilla vallitseva lamakausi, johtopäätös ei huomattavasti muutu (kehystetty tekstiosa 5).
- EFR:n²⁷ tilaaman tutkimuksen mukaan rahoituksellisen yhdentymisen avulla kasvua voitaisiin lisätä 0,5 prosentilla EU:n vuotuisesta BKT:stä, mikä on 43 miljardia euroa vuodessa.
- Euroopan rahoitusrakenne perustuu yhä valtaosaltaan pankkeihin. *Riippuvuus pankkirahoituksesta on vielä suurempi listautumattomissa pk-yrityksissä, joilla ei ole ulkopuolisen vahvistamaa luokitusta.* Tiedot osoittavat, että EU:n pk-yrityksillä omien varojen osuus kaikista varoista on keskimäärin paljon pienempi kuin yhdysvaltalaisilla yrityksillä (ks. taulukot d ja e kehystetyssä tekstiosassa 9). Arviot osoittavat, että pankkirahoituksen kymmenen prosentin lasku pääomamarkkinarahoituksen hyväksi vähentäisi rahoituskustannuksia 0,3 prosentilla EU:n BKT:stä.²⁸
- Eräiden markkinasegmenttien tehottomuuden poistamisesta saatavat hyödyt ovat myös huomattavat. Yksinomaan EU:n pankkisektorilla tehottomuuden kustannukset arvioidaan 1,4–1,6 prosentiksi BKT:stä.²⁹

V. YHTEENVETO JA PÄATELMÄT

Tässä kertomuksessa osoitetaan, että yhdentymismahdollisuuksia on olemassa, mainitaan maita ja talouden aloja, joissa mahdollisuudet ovat suuremmat ja esitetään arvioita niiden lukuisten talousuudistusten hyödyistä, joita EU:ssa on odotettu viimeiset neljä vuotta. Monissa tapauksissa, varsinkin rahoituspalvelujen alalla, hyödyt ovat samaa suuruusluokkaa kuin unionin kuluneen vuoden taloudellinen kokonaiskasvu. Tämä on tärkeä tieto poliittisen päätöksenteon ja asioiden tärkeysjärjestyksen kannalta nyt kun kilpailukuilu Yhdysvaltoihin

²⁵ CEPR:n tutkimus talouden ja rahoituksen pääosastolle, saatavana sivustolla

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/economicpapers179_en.htm

²⁶ London Economics - tutkimus sisämarkkinoiden pääosastolle, saatavana sivustolla:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/mobil/overview.htm

²⁷ EFR: European Financial Services Round table.

²⁸ IVIE:n valmisteilla oleva tutkimus.

²⁹ IVIE:n valmisteilla oleva tutkimus.

nähdessä on laajenemassa ja Yhdysvaltojen työvoiman tuottavuus kasvaa yhä yli kaksi kertaa nopeammin kuin EU:n tuottavuus.³⁰

Kyse ei ole ainoastaan siitä, että "mahdolliset hyödyt" jäävät saamatta. Jokaisen vuoden lisäviive talousuudistusten täytäntöönpanossa maksaa nyt EU:n kansalaisille rahaa. Tässä kertomuksessa osoitetaan, että tahti, jolla jotkut näistä uudistuksista pannaan täytäntöön, vastaa karkeasti tahtia, jossa sisämarkkinoita edeltävää lainsäädäntöä pantiin täytäntöön viimeisten kymmenen vuoden aikana, mikä osoittaa, että päätöksentekijät eivät näytä pitävän kiirettä. Tilanne ei ole hyvä.

Valtioiden ja hallitusten päämiesten Lissabonissa maaliskuussa 2000 antama sitoumus kilpailukykyyn kohottamiseksi ja sitoumuksen uudistaminen Barcelonassa vaativat ripeämpää toimintaa. Vireillä olevien ehdotusten hyväksymistä ei voi enää viivästyttää.

Kertomus on myös vahvistanut peräkkäisten Eurooppa-neuvostojen päätelmät, joiden mukaan EU:n tasolla sovittujen rakenneuudistusten täytäntöönpanoa on haitannut eniten säädösten myöhäinen voimaansaattaminen. Ratkaisevassa voimaansaattamisvaiheessa, etenkin täytäntöönpanossa Lissabonin strategiaan kuuluvia talousuudistuksia, ei ole enää varaa viiveisiin.

Jäsenvaltioiden virallinen vakuutus rakenneuudistukseen tähtäävien toimenpiteiden voimaansaattamisesta ja täytäntöönpanosta lain sallimissa määräajoissa (toisin sanoen ilman pitkiä ja kalliita lisäaikoja) olisi uskottava viesti niiden sitoutumisesta uudistusprosessiin. Kukin maa voisi lisäksi vahvistaa sitoumuksen uskottavuutta vahvistamalla vapaaehtoisesti määräaikansa ja määrälliset tavoitteensa. Kukin jäsenvaltio voisi myös kiinnittää enemmän huomiota Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden seurantaan ja sen varmistamiseen, että kansalliseen lakiin tehdään tarvittavat muutokset. Tämä prosessi saattaisi kiihdyttää uudistusten täytäntöönpanoa ja hyödyttää siten kansalaisia.

Palvelujen todellisten sisämarkkinoiden luominen on ehkä tärkein keski- ja pitkän aikavälin päämäärä. Lissabonin Eurooppa-neuvoston tavoitteet eivät ole saavutettavissa ilman palvelujen sisämarkkinoita. Eräät sisämarkkinoiden syntymisellä saavutetut hyödyt menevät nyt hukkaan, koska EU:n palvelusektori toimii huonosti. Kuten palvelujen yhdyntymistä haittaavia esteitä koskevasta komission kertomuksesta ja tämän kertomuksen liitteestä käy ilmi, palvelusektorin puutteellinen yhdyntyminen vie EU:n taloudelta huomattavia nykyisiä ja tulevia etuja. Jäsenvaltioiden itsenäinen toiminta on välttämätöntä, mutta se ei riitä merkittävän edistyksen saavuttamiseen. Palvelustrategian täytäntöönpano on ainoa keino, jolla voidaan tehokkaasti vaikuttaa tämän päämäärän saavuttamiseen EU:n tasolla.

Rahoituspalvelujen alalla suoritettavan työn saattaminen päätökseen on mitä kiireellisintä tavoite. Tämän alan lainsäädäntöä on todistettavasti erittäin vaikea panna täytäntöön.

Kuluttajat ovat ne, jotka maksavat viime kädessä sisämarkkinoiden esteistä aiheutuvan hinnan. Kuluttajat eivät siten pääse hyötymään monista kilpailukykyisesti hinnoitelluista hyödykkeistä ja palveluista eivätkä toivomastaan paremmasta elämänlaadusta.

³⁰ Ks. SEC (2002) 528 "Euroopan kilpailukykyraportti 2002".

Julkiset hankinnat ovat kolmas ala, jolla vaaditaan uudistusten nopeaa täytäntöönpanoa. Julkisten hankintojen avaamiseen tähtäävät uudet toimenpiteet ovat vireillä, mutta niiden täytäntöönpano vie aikaa. Tämän vuoksi uudistusten asettaminen etusijalle korostuu entisestään. Julkisten hankintojen markkinoita koskevia indikaattoreita on lisättävä ja parannettava, jotta markkinoiden todellisia tuloksia ja yhdentymisellä saavutettua edistystä voitaisiin paremmin mitata.

Sääntelystä pk-yrityksille ja käynnistyville yrityksille aiheutuvaa rasisitusta on yritetty merkittävästi vähentää. Tätä kehitystä olisi täydennettävä panemalla sääntelyn parantamista ja yksinkertaistamista koskeva toimintasuunnitelma kaikilta osin tehokkaasti täytäntöön. Tässä asiassa on ryhdyttävä lisäponnistuksiin sisämarkkinaulottuvuuden huomioon ottamiseksi, kuten tämän kertomuksen liitteessä todetaan. Kansallisten viranomaisten on otettava huomioon säädösten ja sääntelyn vaikutus kotimaisiin talouden toimijoihin, mutta myös niiden vaikutus muihin EU:n sisämarkkinatoimijoihin.

Kaikkien näiden uudistusten olisi täydennettävä yleishyödyllisten palvelujen markkinoilla jo suoritettavia uudistuksia. Markkinoiden tuore kehitys esitetään tämän kertomuksen erityisliitteessä. Se osoittaa, että talousuudistus edistyy energiasektoreilla, vaikka markkinoiden avautumiselle on vielä esteitä, joiden vaikutus tuntuu etenkin kotitalouksille ja pienille kaupallisille käyttäjille tarjotussa hintatasossa. Tilanteen pitäisi parantua huomattavasti parhailaan käsiteltävän energiapaketin hyväksymisellä, etenkin sen jälkeen kun Barcelonan Eurooppa-neuvostossa sovittiin markkinoiden avaamisesta kaupallisille käyttäjille vuonna 2004, ja äskettäin päästiin poliittiseen sopimukseen niiden avaamisesta kotitalouksille vuonna 2007. Postipalvelujen uudistamisen seurauksena yhteisössä on havaittu merkittävää laadun paranemista. Televiestintäpalvelut tuottavat edelleen tulosta, mikä näkyy lisääntyvänä kuluttajatytytyvyytenä etenkin matkapuhelinten alalla. Kuljetusalan tilanne vaatii huomiota. Rautateiden infrastruktuuria koskevan direktiivikokonaisuuden voimaansaattamisella ja täytäntöönpanolla 15.3.2003 mennessä näiden markkinoiden tuloksia pitäisi pystyä parantamaan.