



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 3.5.2006
KOM(2006) 200 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Kaksi vuotta laajentumisesta – Talouden menestystarina

KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Kaksi vuotta laajentumisesta – Talouden menestystarina

I.	Johdanto – Laajentuminen on ollut menestystarina	4
II.	Huomattavaa kasvua ja vakautta	5
III	Talouden yhdentyminen EU:n talouteen lisääntyy koko ajan.....	5
III.1.	Kaupankäynnin kasvu	5
III.2.	Ulkomaisten suorien sijoitusten lisääntyminen.....	6
III.3.	Dynaamisempi rahoitusala	6
IV.	Kitkatonta mukautumista	7
IV.1.	Pelko toimintojen siirtämisestä muualle on osoittautunut aiheettomaksi	7
IV.2.	Muuttovirrat ovat olleet vähäisiä	8
IV.3.	Sisämarkkinalainsäädännön onnistunut täytäntöönpano	10
IV.4.	Maatalous – valtavasta haasteesta menestykseen	10
IV.5.	Työllisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden paraneminen	11
V.	Laajentumisen talousarviovaikutukset hallinnassa	11
VI.	Päätelmät	12

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Kaksi vuotta laajentumisesta – Talouden menestystarina

I. JOHDANTO – LAAJENTUMINEN ON OLLUT MENESTYSTARINA

- (1) Euroopan unionin viides laajentuminen 1. toukokuuta 2004 on ollut kaikkein kunnianhimoisin unionin historiassa – se on ollut kaikkein merkittävin EU:hun liittyvien uusien maiden määrän ja väestömäärän suhteen sekä kaikkein mutkikkain, sillä EU:hun liittyi kymmenen maata, joiden taloudellinen, yhteiskunnallinen ja poliittinen kehitys on ollut hyvin monivivahteista.
- (2) Laajentumisen taloudellisia vaikutuksia tarkasteltiin laajasti ennen toukokuun 2004 määräaikaa. Ennen uusien maiden liittymistä tehdyissä tutkimuksissa talouden ennustettiin kasvavan merkittävästi uusissa jäsenvaltioissa (BKT:n vuosittainen lisäkasvu 1,3–2,1 %). Vanhojen jäsenvaltioiden odotettiin myös hyötyvän laajentumisesta, mutta vaikutusten odotettiin jäävän vähäisiksi, kun huomioon otettiin uusien tulokkaiden talouden suhteellisen rajallinen koko – alle 5 prosenttia 25 jäsenvaltion unionin (EU-25) yhteenlasketusta BKT:stä. Maahanmuuttovirtojen, toimintojen siirtämisen muualle ja palkkojen alentamispaineiden kaltaisten vaikutusten vanhoissa jäsenvaltioissa ja mukautuskustannusten uusissa jäsenvaltioissa odotettiin olevan rajallisia ja tilapäisiä.
- (3) Nyt kun laajentumisesta on kulunut kaksi vuotta, on aika tarkastella kokemuksia. Viidennestä laajentumisesta saadut kokemukset voivat olla hyödyksi pyrittäessä ymmärtämään Euroopan yhdentymisestä aiheutuvia etuja ja haasteita. Tällaiset kokemukset voidaan ottaa huomioon unionin tulevien laajentumisten yhteydessä. Vaikka unionin laajentumisella vuonna 2004 on ennen kaikkea poliittinen ja strateginen ulottuvuus, kun otetaan huomioon laajentumisen merkitys Euroopan jälleenyhdistymiselle, tässä tiedonannossa ja tutkimuksessa, johon se perustuu¹, keskitytään laajentumisen taloudelliseen ulottuvuuteen. Siinä arvioidaan, ovatko ennen laajentumista vallinneet odotukset myönteisistä taloudellisista vaikutuksista toteutuneet, kun otetaan huomioon, että vanhoissa jäsenvaltiossa ja liittymässä olleissa maissa koettiin myös tietynlaista huolta ennen laajentumista.
- (4) Kuten edellä on todettu, suotuisat taloudelliset odotukset ovat täyttyneet. Uudet jäsenvaltiot ovat pyrkineet nykyaikaistumiseen toteuttamalla merkittäviä uudistuksia ja ovat nykyisin dynaamisia markkinatalouksia. Liittymisen aikaansaama vakaus on auttanut moninkertaistamaan EU-15:n ja EU-10:n välisen ja EU-10:n sisäisen kaupan ja investoinnit, mikä on hyödyttänyt kaikkia. Laajentuminen on lisännyt kasvua ja työllisyyttä EU-10:ssä. EU-15:n yrityksille on avautunut uusia mahdollisuuksia, mikä on auttanut niitä säilymään kilpailukykyisinä yhä haastavammassa

¹ ”Enlargement, *Two Years After*”, Eurooppa-politiikan neuvonantajien toimiston sekä talouden ja rahoituksen pääosaston tutkimus, *Occasional Paper*, nro 24, 2006, Euroopan komissio, talouden ja rahoituksen pääosasto. Tutkimus saatavilla osoitteessa:

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasionalpapers_en.htm

maailmanlaajuudessa ympäristössä. Laajentuminen on myös vaikuttanut suotuisasti kuluttajiin kaikkialla EU:ssa, sillä tarjontavalikoima on laajentunut. Sisämarkkinat ovat laajentuneet ja yhdentyneet viidennen laajentumisen ansiosta, mikä on luonut suotuisat edellytykset koko Euroopan taloudelle vahvistua ja muuttua dynaamisemmaksi. Näin taloudella on paremmat valmiudet vastata kiristyvään maailmanlaajuiseen kilpailuun. Kun viidettä laajentumista tarkastellaan syvällisesti ja laajalti, voidaan todeta, että se on rauhaa, vakautta, turvallisuutta, vaurautta, demokratiaa, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta edistämällä edellisten laajentumisten tapaan selkeästi ollut menestys kaikkien jäsenvaltioiden kannalta.

II. HUOMATTAVAA KASVUA JA VAKAUTTA

- (5) Usean vähemmän vauraan maan liittyminen EU:hun kasvatti tuloeroja. Asukasta kohti (ostovoimayksikköinä) mitattuna BKT:ssä oli huomattavia eroja. BKT oli alhaisin Latviassa (40 % EU-15:n keskiarvosta) ja korkein Luxemburgissa (210 %). Talouskasvu on keskimäärin ollut nopeampaa uusissa jäsenvaltioissa (vuosittain $3\frac{3}{4}$ % ajanjaksolla 1997–2005) kuin vanhoissa ($2\frac{1}{2}$ %). Kiinnikuromisprosessin aikana keskitulo on EU-10:ssä noussut 44 prosentista EU-15:n keskitasosta vuonna 1997 (kyseisenä vuonna laajentumisnäkyvät konkretisoituivat komission *Agenda 2000* -suunnitelmissa) 50 prosenttiin vuonna 2005. Yleisesti ottaen kasvu on ollut nopeinta niissä maissa, joissa tulotaso asukasta kohti oli alun perin alhaisin. Vain joissakin tapauksissa kasvu on alittanut odotukset joinakin vuosina. Talouden vahva suorituskyky on parantanut näiden maiden työmarkkinatilannetta. Pitkään jatkuneen laskusuuntauksen jälkeen työllisyysluvut vakiintuivat vuonna 2004 ja paranivat noin 1,5 prosenttia vuonna 2005.
- (6) Vahva talouskasvu on kulkenut käsi kädessä makrotalouden vakauden lisääntymisen kanssa. Käynnissä oleva talouden yhentyminen ja koko EU:n kattavien, talouspolitiikan koordinoimiseen ja julkisen talouden valvontaan liittyvien menettelyjen ulottaminen uusiin jäsenvaltioihin ovat tiukentaneet talouspolitiikan kurinalaisuutta. Inflaatio ja korot ovat uusissa jäsenvaltioissa lähentyneet EU-15:n tasoa, mikä heijastaa talouspolitiikan yleistä uskottavuutta. Julkisen talouden kehittyminen on kuitenkin ollut epäyhtenäistä, mikä heijastaa siirtymäkauteen liittyvien uudistusten vaikutusta. Laajentumisen yhteydessä kuuden uuden jäsenvaltion julkisen talouden alijäämä ylitti perustamissopimuksessa vahvistetun 3 prosentin raja-arvon suhteessa BKT:hen, mutta useimmat näistä jäsenvaltioista ovat edistyneet liiallisen alijäämän korjaamisessa. Julkinen talous on tätä nykyä alijäämäistä myös vastaavassa määrässä vanhoja jäsenvaltioita. Useimmilla EU-10-mailla on huomattavasti vähemmän julkista velkaa kuin EU-15-mailla.

III TALouden YHDENTYMINEN EU:N TALOUTEEN LISÄÄNTYY KOKO AJAN

III.1. Kaupankäynnin kasvu

- (7) Kauppa vapautettiin Eurooppa-sopimuksilla, jotka tehtiin ehdokasmaiden kanssa 1990-luvun alussa. Tämän vuosikymmenen alkuun mennessä luotiin vapaakauppa-alue, joka kattoi 85 prosenttia kahdenvälisestä kaupasta. Jo ennen laajentumista kaupan yhentyminen lisääntyi EU-25:n alueella, kun näkyvissä oli liittyminen EU:hun. EU-10-maat ovat hyvin avoimia talouksia, sillä kaupan (vientä ja tuonti)

osuus on keskimäärin 93 prosenttia suhteessa BKT:hen verrattuna 55 prosenttiin EU-15:ssä. EU-15:n osuus EU-10:n kokonaiskaupasta kasvoi noin 56 prosentista vuonna 1993 62 prosenttiin vuonna 2005. EU-10:n markkinaosuus EU-15:n tuonnista myös kasvoi 8 prosenttiyksikköä noin 13 prosenttiin vuosina 1993–2005 (EU-15:n sisäinen kauppa pois laskettuna). Suurimmat viejät olivat Tšekki ja Puola (kummallakin noin 3,5 prosentin markkinaosuus). Vaikka EU-10:n markkinat ovat hyötäneet huomattavasti, mikä heijastaa kilpailukykyisiä työehtoja, EU-15-maiden kauppa uusien jäsenvaltioiden kanssa on edelleen huomattavan ylijäämäistä. Kaupan yhdyntyminen heijastaa paljolti tapaa, jolla jäsenvaltiot täydentävät toisiaan. Kun etuja vertaillaan, käy ilmi, että EU-10:n kauppaa ovat tähän mennessä hallinneet työvoimavaltaiset alhaisen tason ja matalan keskitason tekniikan teollisuudenalat. EU-15:n kauppa on pikemminkin erikoistunut tuotteisiin, jotka vaativat huomattavaa osaamista ja pääomaa.

- (8) Keskimääräinen tulli, jota EU-10-maat kantavat kolmansista maista tuoduista tuotteista, laski laajentumisen seurauksena 8,9 prosentista EU:n keskiarvoon eli 4,1 prosenttiin. Vaikka EU-10-maihin kohdistuu yhä kovenevaa kilpailua kehittyvien markkinoiden taholta, erityisesti Kiinan ja Intian taholta, EU-10-maat ovat kasvattaneet huomattavasti osuuttaan maailmanmarkkinoista, sillä niiden vienti kasvoi 1 prosentista maailman kokonaisviennistä vuonna 1992 2,8 prosenttiin vuonna 2003. Kuten kiinnikurojamaiden taloudesta voidaan odottaakin, EU-10-mailla on ollut suhteellisen suuri kauppataaseen alijäämä, jota ovat kuitenkin helposti kompensoineet maahan tulevat ulkomaiset suorat sijoitukset. Vaikka tullit ovat alentuneet ja kehittyviltä markkinoilta tuleva kilpailu kiristyy, kauppataaseen keskimääräinen alijäämä on viime vuosina supistunut huomattavasti. Vuonna 2005 se oli noin 3 prosenttia suhteessa BKT:hen. Joissakin maissa ulkoinen epätasapaino on kuitenkin edelleen huomattavaa, minkä vuoksi talouspolitiikkaa on seurattava tarkkaan, kun erityisesti otetaan huomioon korkea inflaatio.

III.2. Ulkomaisten suorien sijoitusten lisääntyminen

- (9) Ulkomaiset yritykset ovat nopeasti kasvattaneet osuoksiaan uusien jäsenvaltioiden markkinoilla 1990-luvun puolivälistä lähtien. Kymmenkunta vuotta sitten ulkomaisia suoria sijoituksia ei tehty juuri lainkaan, mutta vuonna 2004 niiden kanta oli yli 190 miljardia euroa eli 40 prosenttia suhteessa paikalliseen BKT:hen. Vanhat jäsenvaltiot ovat suurimmat sijoittajat, sillä ne vastaavat kolmesta neljäsosasta uusiin jäsenvaltioihin tehtäviä ulkomaisia suoria sijoituksia. Saksa on suurin sijoittaja ja erityisen aktiivinen Tšekissä, Unkarissa, Puolassa ja Slovakiassa, kun Pohjoismaat puolestaan ovat tärkeimmät sijoittajat Baltian maissa. Suurin osa ulkomaisista suorista sijoituksista kohdistuu palveluihin (55 %) ja toiseksi eniten tehdasteollisuuteen (37 %). Baltian maissa ja vähäisemmässä määrin Puolassa tehdasteollisuuteen tehtävät ulkomaiset suorat sijoitukset keskittyvät yhä perinteisiin teollisuudenaloihin, kuten elintarvikkeiden jalostukseen ja puutuotteisiin, mutta Unkarissa, Tšekissä ja Slovakiassa ulkomaiset sijoitukset kohdistuvat yhä enenevässä määrin nykyaikaiseen tehdasteollisuuteen (esim. konttorikoneet, tietokoneet, televiestintä, autot).

III.3. Dynaamisempi rahoitusala

- (10) Uusissa jäsenvaltioissa koettiin 1990-luvun alussa siirtymäkauteen liittyvä pankkikriisi, mutta uudet jäsenvaltiot ovat tämän jälkeen edistyneet hyvin rahoitusympäristön vakauttamisessa, ja merkittävät rahoitusmarkkinoiden

lisämyllerrykset on saatu vältettyä. Joissakin tapauksissa valuuttakursseissa on kuitenkin ollut huomattavaa epävakautta.

- (11) Uusien jäsenvaltioiden rahoitusjärjestelmät ovat yleensä suppeita EU-15:een verrattuna lukuun ottamatta Kyprosta ja Maltaa, jotka ovat alusta pitäen olleet markkinatalouksia. Rahoitusjärjestelmät ovat kuitenkin nopeassa kasvussa, mistä on osoituksena viimeaikainen luotonannon kasvu. Lainakanta kyseisissä kahdeksassa Keski- ja Itä-Euroopan maassa jää edelleen huomattavasti alle euroalueen keskitason. Sama pätee osakemarkkinoiden markkina-arvoon. Yhdentyminen on edennyt nopeasti pankkialalla, jolla valtioiden rajat ylittävien sijoitusten osuus ja ulkomaisten pankkien markkinoilletulo on paljon merkittävämpää kuin EU-15:ssä. Kiristyneen kilpailun ansiosta lainat, erityisesti asuntolainat, ovat halventuneet ja nettokorkomarginaalit lähentyneet kohti euroalueen tasoa (noin 0,5 %) Unkarissa, Latviassa ja Slovakiassa. Sitä vastoin joissakin muissa uusissa jäsenvaltioissa, kuten Puolassa ja Sloveniassa, nettokorkomarginaalit ovat edelleen suhteellisen korkealla (3 %), mikä antaa olettaa, että alalla on vielä kilpailuvaraa.
- (12) Laajentuminen on tarjonnut rahoituksen välittäjille EU-15-maissa uusia kasvumarkkinoita ja parantuneet mahdollisuudet salkun hajauttamiseen, ja useimpien vanhojen jäsenvaltioiden pankit ovatkin käyttäneet tilaisuutta hyvin hyödykseen. Itävalta on yksi parhaita esimerkkejä, sillä sen pankit ovat sijoittaneet 25 prosenttia varoistaan EU-8-maihin. Pohjoismaiden pankit ovat erityisen kiinnostuneita Baltian maista.

IV. KITKATONTA MUKAUTUMISTA

IV.1. Pelko toimintojen siirtämisestä muualle on osoittautunut aiheettomaksi

- (13) Sijoittautumisoikeus on perustamissopimuksen mukainen peruslaatuinen oikeus ja merkittävä tekijä sisämarkkinoilla. Sillä varmistetaan resurssien tehokas jakautuminen, ja se johtaa viime kädessä yleiseen taloudelliseen vaurauteen. Ulkomaisten suorien sijoitusten kasvava suuntautuminen vanhoista jäsenvaltioista uusiin jäsenvaltioihin on kuitenkin herättänyt EU-15:ssä huolta toimintojen siirtämisestä muualle ja tästä johtuvasta työpaikkojen menetyksestä. Todisteet osoittavat, että vaikka uusiin jäsenvaltioihin suuntautuvat ulkomaiset suorat sijoitukset ovatkin merkityksellisiä sijoituksen vastaanottavalle maalle, ne ovat itse asiassa vain pieni osa kaikista EU-15:ssä tehtävistä ulkomaisista suorista sijoituksista. Vuonna 2004 EU-15-maiden tekemistä ulkomaisista suorista sijoituksista uusiin jäsenvaltioihin suuntautui 4 prosenttia, muihin EU-15-maihin 53 prosenttia ja Yhdysvaltoihin 12 prosenttia. Lisäksi suuri osa EU-15-maiden tekemistä, uusiin jäsenvaltioihin suuntautuvista ulkomaisista suorista sijoituksista on tehty yksityistämishjelmien osana nopeasti kasvaville markkinoille pääsemiseksi, eikä niihin liity aiemmin kotimaassa tehtyjen toimintojen korvaamista. Tämä koskee erityisesti palvelualaa, jolla suurin osa ulkomaisista suorista sijoituksista tehdään.
- (14) Erilaisissa tutkimuksissa on yritetty selvittää, miten toimintojen muualle siirtäminen vaikuttaa työllisyyteen. Joitakin EU-15-maita koskeneet viimeaikaiset tutkimukset antavat olettaa, että toimintojen siirtäminen muualle aiheuttaa ainoastaan 1–1,5 prosenttia vuotuisista henkilösiirroista ja ainoastaan osassa on kyse toimintojen siirtämisestä uusiin jäsenvaltioihin. Saksa ja Itävalta ovat esimerkiksi kaksi

suurimmista EU-10:een suuntautuvien sijoitusten tekijöistä, ja voidaan laskea, että niissä tällaiset sijoitukset ovat viimeisten 15 vuoden aikana johtaneet kaiken kaikkiaan 0,3–0,7 prosentin vähennykseen työpaikkojen syntymisessä. Tämä on hyvin pieni prosenttiosuus, jos erityisesti otetaan huomioon samalla ajanjaksolla syntyneiden uusien työpaikkojen kokonaismäärä. Ulkoistamalla osan tuotantoprosessista uusiin jäsenvaltioihin EU-15:n yritykset ovat lisäksi usein voineet parantaa kilpailuasemiaan, millä on suotuisa nettovaikutus työllisyyteen.

- (15) Vaikka toimintojen siirtämisellä muualle ei olekaan merkitystä makrotalouden kannalta, sillä – ja yleisemmin ottaen rakenneuudistuksilla – voi olla huomattava vaikutus tiettyihin teollisuudenaloihin tai alueisiin. Komissio onkin tunnustanut rakenneuudistuksista antamassaan tiedonannossa², että muutoksia on tarpeen ennakoida ja tukea. Tiedonannossaan komissio hahmottaa, kuinka yhteisön erilaiset välineet, erityisesti rakennerahastot, voidaan paremmin yhdentää, kun tavoitteena on rakenneuudistuksiin liittyvien kustannusten vähentäminen.
- (16) Keskusteluissa toimintojen muualle siirtämisestä on väitetty, että jäsenvaltioiden yhtiöveroprosenteissa olevat erot voivat ohjata toimintojen siirtämistä muualle. Kansainvälisiä sijoituksia näyttäisivät kuitenkin ohjaavan pääasiassa muut tekijät, kuten yksikkötyökustannukset tai toimintojen kasaantumisesta syntyvät hyödyt (maantieteellisestä sijainnista koituvat edut, markkinoiden koko, ulkoiset taloustekijät, yleinen liiketoimintaympäristö, osaamispääoma), jotka johtavat alueelliseen keskittymiseen. Lisäksi verotuksen vaikutukset liikevoittoon ja näin ollen sijoituspäätöksiin todennäköisesti riippuvat pikemminkin useista muista verojärjestelmän ominaispiirteistä. Näitä ovat muun muassa työn verotus, veropohja ja yhtiöverojärjestelmän yleinen avoimuus ja yhdentymisen (kaksinkertainen verotus, siirtohinnoittelu ja mahdollisuus siirtää tuloja emoyhtiön ja tytäryhtiöiden välillä). Huolimatta yhtiöveroprosenttien laskusta ja muutoksista eri maiden välisissä verokannoissa olevissa eroissa EU:n yhtiöiden maksamat verot suhteessa BKT:hen ovat pysytelleet vakaina viimeisten kymmenen vuoden aikana sekä vanhoissa että uusissa jäsenvaltioissa. Todennäköisiä syitä tähän ovat veropohjan yleinen laajeneminen ja joissakin jäsenvaltioissa pääoman kasvavaa tuottoa ilmentävä voittojen kasvu. Kaiken kaikkiaan vaikuttaisi ilmeiseltä, että yhtiöveroprosentit ohjaavat sijoituspäätösten tekemistä vähemmän kuin muut tekijät.

IV.2. Muuttovirrat ovat olleet vähäisiä

- (17) Koska kaupan, ulkomaisten suorien sijoitusten ja muiden pääomaliikkeiden esteet oli jo poistettu ennen laajentumista, taloudellisen yhdentymisen merkittävin uusi ulottuvuus 1. toukokuuta 2004 oli henkilöiden ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus. Työvoiman vapaa liikkuvuus on osoittautunut yhdeksi poliittisesti arkaluonteisimmista kysymyksistä kansallisella tasolla, koska liittymisen on pelätty aiheuttavan kilpailua työpaikoista ja palkkakilpailua. Vuoden 2003 liittymissopimuksessa annetaankin mahdollisuus poiketa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta enintään seitsemän vuoden siirtymäkauden ajan. Jäsenvaltiot voivat kansallisella tasolla

² ”Rakenneuudistukset ja työllisyys – Rakenneuudistusten ennakointi ja tukeminen työllisyyden kehittämiseksi: Euroopan unionin tehtävät”, komission tiedonanto, KOM(2005) 120 lopullinen, 31.3.2005, saatavilla osoitteessa:
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/news/2005/apr/com_restruct_en.pdf

rajoittaa kaikista muista uusista jäsenvaltiosta paitsi Kyproksesta ja Maltasta tulevien työntekijöiden liikkuvuutta. Irlanti, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät soveltaneet rajoituksia kahden ensimmäisen siirtymävuoden aikana. Yhdistynyt kuningaskunta otti kuitenkin käyttöön pakollisen rekisteröintijärjestelmän. Muut EU-15-maat säilyttivät työlupajärjestelmän, johon joissain maissa liitettiin kiintiöjärjestelmä. Siirtymäjärjestelyjen ensimmäisessä vaiheessa kaikki uudet jäsenvaltiot avasivat työmarkkinansa toisilleen. Puola, Slovenia ja Unkari sovelsivat vastavuoroisia rajoituksia EU-15-maiden työntekijöihin. Näitä siirtymäjärjestelyjä oli tarkoitus tarkastella uudelleen kahden vuoden kuluttua. Ensimmäinen uudelleentarkastelu tehtiin alkuvuodesta 2006³, minkä jälkeen neljä jäsenvaltiota (Kreikka, Espanja, Portugali ja Suomi) päätti poistaa rajoitukset siirtymäjärjestelyjen toisessa vaiheessa, joka alkaa 1. toukokuuta 2006 ja kestää kolme vuotta. Kuusi muuta jäsenvaltiota (Belgia, Tanska, Ranska, Italia, Alankomaat ja Luxemburg) päätti lieventää siirtymäjärjestelyjä.

- (18) EU-10-maista on yleensä lähtenyt vain vähäisiä muuttovirtoja jopa niihin maihin, jotka eivät ole rajoittaneet työntekijöiden liikkuvuutta. Työntekijöitä vastaanottavien maiden kansallisilla työmarkkinoilla ei ole esiintynyt merkittäviä häiriöitä. Vastaavia kokemuksia saatiin myös aiemmista laajentumisista. Ulkomaiset työntekijät ovat pikemminkin täydentäneet EU-15-maiden työmarkkinoiden taitoperustaa. Kun siirtymäjärjestelyjä tarkasteltiin uudelleen ensimmäisen kerran, kävi itse asiassa ilmi, että maahanmuutto yhteisön ulkopuolisista maista on paljon suurempaa kuin EU:n sisäinen liikkuvuus. Vuonna 2005 niissä kahdessa jäsenvaltiossa, joissa ulkomaisten työntekijöiden osuus työikäisestä väestöstä on korkein (noin 10 %), eli Itävallassa ja Saksassa, ainoastaan pieni osa näistä ulkomaisista työntekijöistä (Itävallassa 1,5 % ja Saksassa 0,6 %) tuli EU-10-maista (noin 7 % tuli EU:n ulkopuolelta). Suurin osuus EU-10-kansalaisia (noin 2 % kaiken kaikkiaan 8 prosentista ulkomaisia työntekijöitä) on Irlannissa.
- (19) Kiinnostavaa kyllä niissä jäsenvaltioissa, joissa EU-10-maiden työntekijöiden liikkuvuutta ei rajoitettu (esimerkiksi Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) työllisyyskehitys on ollut muita parempaa, vaikka syy-seuraussuhteen suuntaa onkin vaikea määrittää. Työvoimarajoituksia edelleen soveltavien jäsenvaltioiden olisi huolellisesti harkittava, ovatko rajoitukset edelleen tarpeen niiden työmarkkinatilanne huomioon ottaen. Tarkasteltuna pelkästään taloudellisin perustein työvoimarajoitusten ylläpitäminen ei vaikuta perustellulta. Työvoimavirrat määräytyvät loppujen lopuksi kysynnän ja tarjonnan mukaan, ja tällaisessa tilanteessa on riski, että sääntöjä kierretään, mikä puolestaan johtaa harmaan talouden kasvuun. Rajoitukset voivat lisäksi johtaa siihen, että maahanmuuttajat ottavat vastaan työtä, joka ei vastaa heidän oletettua pätevyyttään. Palkkoihin saattaa myös kohdistua alentamispainetta. Tämä aiheuttaa jonkinasteista aivotuhlausta (*brain waste*) ja vinouttaa markkinoita kohti osaamis- ja palkka-asteikon alempia tasoja. Työmarkkinakehitys on ollut myönteistä EU-10-maissa varsinkin laajentumisen jälkeen, ja työttömyys on laskenut huomattavasti lähes kaikissa uusissa jäsenvaltioissa. Tämä viittaa siihen, ettei ole syytä

³ ”Kertomus vuoden 2003 liittymissopimuksessa vahvistettujen siirtymäjärjestelyjen toimivuudesta (1. toukokuuta 2004 – 30. huhtikuuta 2006 välinen aika)”, komission tiedonanto, KOM(2006) 48 lopullinen, 8.2.2006. Tiedonanto saatavilla osoitteessa:
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0048en01.pdf

olettaa ihmisillä olevan kasvavia paineita muuttaa EU-10:n ulkopuolelle, sillä näkymät talouskasvusta pysyttelevät hyvinä.

IV.3. Sisämarkkinalainsäädännön onnistunut täytäntöönpano

- (20) Sisämarkkinat ovat paljon muutakin kuin uusien oikeudellisten säännösten täytäntöönpanoa. Sisämarkkinoiden taloudellinen vaikutus näkyy kaupankäynnin ja ulkomaisten sijoitusten kasvuna ja hyvin toimivan rahoitusalan syntyä, mistä on valtavasti etua vanhoille ja uusille jäsenvaltioille. Uudet jäsenvaltiot ovat edistyneet hyvin yhteisön säännösten täytäntöönpanossa, sillä 99 prosenttia direktiiveistä oli saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä maaliskuuhun 2006 mennessä. Itse asiassa uudet jäsenvaltiot ovat usein edistyneet vanhoja jäsenvaltioita paremmin EU:n lainsäädännön saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Liittymissopimuksissa määrättyä turvalauseketta ei näin ollen ole koskaan tarvinnut käyttää. Uudet jäsenvaltiot ovat kaikkien jäsenvaltioiden keskiarvon alapuolella ainoastaan kilpailualalla.
- (21) EU:n lainsäädännön saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on antanut uusille jäsenvaltioille tilaisuuden muuttaa perusteellisesti taloutensa sääntelytapaa. Nykyaikaiseen sääntelykehykseen siirtyminen senkaltaisilla aloilla kuin rahoitusmarkkinat, yhtiöoikeus, tilinpäätökset sekä teollis- ja tekijänoikeudet on luonut paremman liiketoiminta- ja kasvu ympäristön. Tämä kompensoi yhteisön säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, jotka voivat olla huomattavia tietyillä aloilla (esimerkiksi noin 100 miljardia euroa sekä liikenne- että ympäristöalalla), vaikka nämä kustannukset jakautuvat pitkälle aikavälille ja niihin saa EU:n tukea.

IV.4. Maatalous – valtavasta haasteesta menestykseen

- (22) Maatalous on ollut erittäin merkittävässä asemassa laajentumisen yhteydessä. Ensinnäkin huomattavaa kasvua on nähtävissä EU:n maatalousmaan määrässä (25 %), tuotannossa (10 %) ja viljelijöiden määrässä (yli 50 %) ja toiseksi yhteisellä maatalouspolitiikalla on edelleen keskeinen asema EU:n talousarviossa. Maatalouden tuottavuus on uusissa jäsenvaltioissa huomattavasti heikompi kuin EU-15:ssä ja tulokuilu vastaavasti suuri. Maatalousalan tilanne on kuitenkin hyvin epäyhtenäinen sekä vanhoissa että uusissa jäsenvaltioissa. Joissakin uusissa jäsenvaltioissa maataloudessa työskentelevien osuus on korkea ja viljely on usein omavaraisviljelyä (Puolassa 19 % vuonna 2005, Liettuassa 16 % ja Latviassa 12,5 %). Tilanne muistuttaa Kreikan ja Portugalin tilannetta 1990-luvun alussa. Toisaalta Slovakian ja Tšekin kaltaisissa maissa maatalous työllistää melko vähän ihmisiä (noin 4 %), mikä vastaa vanhojen jäsenvaltioiden keskitasoa.
- (23) Kaupan lisääntynyt yhdentymisen, ulkomaisten suorien sijoitusten virta uusiin jäsenvaltioihin ja EU:n tuki ovat myötävaikuttaneet maatalouden nykyaikaistumiseen, viljelijöiden tulojen kasvuun ja kotieläinkannan kasvuun EU-10:ssä. Maatalouskauppa lähes kaksinkertaistui EU-10:n sisällä sekä EU-10:n ja EU-15:n välillä vuosina 1999–2004. Jalostetuilla tuotteilla käyty kauppa osoittaa maatalousalan nykyaikaisuutta, ja kyseinen kauppa lisääntyikin huomattavasti samalla ajanjaksolla. Suora tulotuki on nostanut huomattavasti viljelijöiden reaalityuloja, sillä ne kasvoivat keskimäärin 70 prosenttia markkinointivuosina 1999/2003–2004/2005. EU-15:ssä reaalityulot taas pysyttelivät tavallisesti vakaina. Pelko laajentumisen haitallisista vaikutuksista tuloihin ei ole osoittautunut aiheelliseksi uusissa tai vanhoissa jäsenvaltioissa. Koska

työyksikkökohtaiset vuositulot kuitenkin olivat markkinointivuonna 2004/05 EU-10:ssä edelleen vain 16 prosenttia EU-15:n tasosta (missä on kuitenkin kasvua vuosien 1999–2003 10 prosentista), uusien jäsenvaltioiden maatalousalan järkipäätämisen ja tuottavuuden lisäämisessä on vielä selvästi parantamisen varaa.

IV.5. Työllisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden paraneminen

- (24) Työllisyys laski rajusti ja työttömyys kasvoi nopeasti 1990-luvulla Keski- ja Itä-Euroopan tulevissa jäsenvaltioissa suhdannetekijöiden ja rakennemukautuksen yhteisvaikutuksesta. Viime aikoina työmarkkinatilanne on parantunut EU-10:ssä, ja työikäisestä väestöstä 56 prosenttia on työllistetty. Työllisyysaste on kuitenkin huomattavasti alhaisempi kuin EU-15:ssä, ja erityisesti nuorten ja vanhojen työntekijöiden työllistyminen on heikkoa. Työttömiä on EU-10:ssä 13,4 prosenttia työvoimasta. Työttömyysaste on siis 5,5 prosenttiyksikköä EU-15:n keskiarvon korkeampi. Uusien jäsenvaltioiden välillä (kuten myös EU-15:ssä) on kuitenkin huomattavia eroja, sillä vuonna 2005 työttömyysaste oli Kyproksessa ja Sloveniassa noin 6 prosenttia mutta Slovakiassa yli 16 prosenttiin ja Puolassa lähes 18 prosenttiin.
- (25) Uudet jäsenvaltiot täytäntöönpanevat parhaillaan työmarkkinauudistuksia osana kansallisia uudistusohjelmiaan, joilla tuetaan talouskasvua ja työllisyyttä edistävää Lissabonin strategiaa. Niille jäsenvaltioille, joissa työllisyysaste on alhainen, Lissabonin strategian työllisyystavoitteet merkitsevät huomattavaa työarkaa. Merkittävän haasteen tarjoavat työmarkkinoiden sopeutumiskyky ja erityisesti ammattitaidon ja henkilöstöressurssien kehittäminen. Euroopan sosiaalirahasto tarjoaa tukeaan tällä alalla.
- (26) Uusilla jäsenvaltioilla ei ole ollut merkittäviä vaikeuksia mukautua yhteisön sääntöön työllisyys- ja sosiaalipolitiikan aloilla. Tähän sisältyvät muun muassa työläisäädäntöä, -terveyttä ja -turvallisuutta, sukupuolten välistä tasa-arvoa ja syrjinnän vastaisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu sekä osallistuminen EU:n prosesseihin työllisyyden, sosiaalisen osallisuuden ja sosiaalisen suojelun aloilla. Keskeisiä haasteita ovat muun muassa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun kehittäminen ja sosiaalista suojelua koskevien uudistusten jatkaminen. Ennakkoedellytykset onnistumiselle ovat olemassa, sillä jotkin uusista jäsenvaltioista ovat EU:n kärkitasoa joissakin keskeisissä indikaattoreissa. Esimerkkinä voidaan mainita köyhyysriskissä elävä väestöosuus, joka vuonna 2003 oli 8 prosenttia Tšekissä ja 10 prosenttia Sloveniassa.

V. LAAJENTUMISEN TALOUSARVIOVAIKUTUKSET HALLINNASSA

- (27) Laajentumisen vaikutukset sekä vanhojen että uusien jäsenvaltioiden talousarviovaroihin ovat pysyneet hallinnassa. Kymmenelle uudelle jäsenvaltiolle on siirretty yhteensä noin 28 miljardia euroa viimeisten 15 vuoden aikana⁴. EU tuki laajentumisvalmistelua jo ennen toukokuuta 2004. Vuotuinen määrä on noussut asteittain, ja vuonna 2005 se oli hieman yli 2 prosenttia suhteessa EU-10:n BKT:hen. Uusille jäsenvaltioille maksetut määrät ovat 6,9 prosenttia EU:n talousarviosta (tiedot perustuvat vuoden 2004 talousarvion toteutumiseen), mikä on enemmän kuin

⁴ Tässä ovat kyseessä varsinaiset maksut. Vuosien 2004–2006 sitoumukset ovat 40 miljardia euroa.

kyseisten valtioiden BKT-osuus EU:ssa (4,7 %). Tämä osoittaa, että rikkaammat jäsenvaltiot ovat sitoutuneet auttamaan köyhempiä naapureitaan. Laajentumisesta on aiheutunut vanhoille jäsenvaltioille kuitenkin vain rajallisia rahoituskustannuksia (ainoastaan 0,1 prosenttia suhteessa niiden BKT:hen).

- (28) Uudet jäsenvaltiot ovat nettosaajia EU:n talousarviossa. Kun tarkastelun kohteeksi otetaan kaikki uudet jäsenvaltiot, EU:n nettosiirrot olivat keskimäärin 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2004. Määrät vaihtelivat suhteessa BKT:hen Unkarin 0,25 prosentista Liettuan 2,1 prosenttiin. Vuosien 2007–2013 uudessa rahoituskehyksessä uusiin jäsenvaltioihin suuntautuvien nettosiirtojen odotetaan lähes kolminkertaistuvan vuosien 2004–2006 keskimääräisestä 1 prosentista suhteessa BKT:hen, jos maksumäärärahat käytetään täysimääräisesti. Tämäntasoinen apu rasittaa edelleen vain vähän EU-15-maiden talousarviota.
- (29) Täydentävyysvaatimusten (tietyillä aloilla EU:n tuki ei voi korvata kansallisia menoja), osarahoitusvaatimusten (jäsenvaltioita halutaan kannustaa taloudellisen vastuun kantamiseen) ja EU:n talousarvioon maksettavien rahoitusosuuksien pelättiin rasittavan uusien jäsenvaltioiden julkista taloutta. Näin ei näyttäisi tapahtuneen, mikä on myös EU:n talousarviosta toteutettujen erityisten aloitteiden, kuten Schengenjärjestelyn ja kompensatiomahdollisuuden, ansiota. Julkiseen talouteen kohdistuneen suotuisan nettovaikutuksen suhteessa BKT:hen arvioidaan olleen 0,3 prosenttia koko EU-10:ssa ja yli 1 prosentti Baltian maissa.

VI. PÄÄTELMÄT

- (30) Viides laajentuminen on kaiken kaikkiaan edistänyt talouden dynaamisuutta ja nykyaikaistamista Euroopan unionissa sekä auttanut vanhoja ja uusia jäsenvaltioita kohtaamaan paremmin globalisaatiohaasteet. Laajentumisesta johtuvista taloudellisista muutoksista on samaan aikaan selvitty jouhevasti, eikä ole todisteita tuote- tai työmarkkinoihin kohdistuneista haitallisista vaikutuksista. Huolellinen valmistautuminen laajentumiseen sitä edeltäneiden kymmenen vuoden aikana on ollut ratkaisevassa asemassa onnistuneeseen tulokseen pääsemisessä.
- (31) Vaikka tähänastisten kokemusten perusteella optimismiin onkin aihetta, jäljellä olevia haasteita ei pidä aliarvioida. Väestön ikääntyminen rasittaa julkista taloutta sekä uusissa että vanhoissa jäsenvaltioissa, ja maailmanlaajuinen kilpailu luo taloudelle paineita. Jäsenvaltioiden onkin mukauduttava näihin tosiseikkoihin muun muassa uudenaikaistamalla sosiaaliturvajärjestelmiään ja panostamalla osaamiseen ja innovaatioon. Talouksien lähentyminen entisestään edistäisi merkittävästi tätä päämäärää, vaikka lähentyminen sinällään onkin pitkäaikainen haaste.
- (32) Koska maailmanlaajuinen kilpailu – ei vähiten Aasian taholta – on kovaa, talouden dynaamisuus on ensiarvoisen tärkeää. Viides laajentuminen on tarjonnut sekä vanhoille että uusille jäsenvaltioille uusia mahdollisuuksia muuttaa talouttaan dynaamisempaan suuntaan. Euroopan talouden lähentyminen entisestään auttaa Eurooppaa säilymään kilpailukykyisenä ja hyötymään sisäisen ja ulkoisen kaupan kasvusta sekä paremmista kasvu- ja työllisyysnäkyistä. Sekä yritykset että kuluttajat hyötyvät laajentuneista sisämarkkinoista, teknologisesta innovaatiosta ja alhaisemmista hinnoista. Näin voidaan paremmin hyödyntää niitä mahdollisuuksia, joita maailmanlaajuisesti muotoutumassa oleva työn uudenlainen jakautuminen

tarjoaa. Talouskasvua ja työllisyyttä edistävä Lissabonin strategia ja euron käyttöönottonäkymät tarjoavat kehykset tarvittavalle rakennemuutokselle. Suhtautuminen määrätietoisesti pyrkimykseen nostaa Euroopan unioni dynaamisempaan asemaan maailmannäyttämöllä tuo huomattavaa lisätua kaikille kumppaneille EU:ssa ja sen ulkopuolellakin.