



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 15.07.1997
KOM(97) 2000 lopull.

VOL. II

AGENDA 2000
LAAJENTUMISEN HAASTE

(kommission esittämä)

LIITTYMISTÄ VALMISTELEVAN STRATEGIAN VAHVISTAMINEN

I. TAVOITTEET

II. MENETELMÄ

A. Laajentumisen kannalta keskeisiin toimintalinjoihin keskittyminen

1. Hakijamaiden institutionaalisen ja hallinnollisen kapasiteetin vahvistaminen (*Institution building*)

2. Yritysten mukauttaminen yhteisön vaatimuksiin

B. Välitavoitteiden määrittely

III. TALOUDELLISET RESURSSIT

A. Phare-ohjelma

B. Liittymistä valmisteleva maatalouden tuki

C. Rakenteelliset toimenpiteet aluetasolla

D. Tukitoimien toisiaan tukeva vaikutus

IV. OIKEUDELLISET VÄLINEET

1. Liittymistä valmisteleva kumppanuus

2. Eurooppa-sopimukset

3. Osallistuminen yhteisön ohjelmiin ja yhteisön säännösten soveltamismekanismeihin

LIITTYMISTÄ VALMISTELEVAN STRATEGIAN VAHVISTAMINEN

Essenin Eurooppa-neuvoston määrittelemä liittymistä valmisteleva strategia perustuu kolmeen tekijään: Eurooppa-sopimukseen, rakenteelliseen vuoropuheluun ja Phare-ohjelmaan.

Dublinin Eurooppa-neuvoston toiveen mukaisesti komissio ehdottaa Keski- ja Itä-Euroopan maiden liittymistä valmistelevan strategian vahvistamista. Vahvistettua strategiaa sovelletaan kaikkiin hakijamaihin ja se tarjoaa konkreettista tukea maalausunnossa esitettyjen toimintalinjojen mukaisten uudistusten toteuttamiseksi riippumatta valmistelujen nykyvaiheesta ja liittymisneuvottelujen alkamispäivämäärästä.

Tähän vahvistettuun strategiaan kuuluu kaksi uutta osa-aluetta, joiden avulla voidaan lisätä liittymisen valmistelun ja itse jäsenyysneuvottelujen välistä yhteyttä:

- Tavoitteena on koota yksiin, mutta silti eri hakijamaihin sopeutettuihin puitteisiin - liittymistä valmistelevaan kumppanuuteen - kaikki keinot ja tukimuodot, joiden avulla voidaan helpottaa yhteisön säännösten ja määräysten käyttöönottoa.
- Hakijamaille halutaan myös antaa mahdollisuus osallistua yhteisön ohjelmiin ja perehtyä yhteisön säännösten soveltamismekanismeihin.

I. TAVOITTEET

Vahvistetun liittymistä valmistelevan strategian tavoite on tarjota Keski- ja Itä-Euroopan hakijamaille yhtenäinen Euroopan unioniin liittymistä valmisteleva ohjelma.

Strategia pyrkii vastaamaan kaikkien hakijamaiden tarpeisiin riippumatta niiden erityistilanteesta ja niiden lopullisesta liittymisajankohdasta. Se on unionin keino tukea näitä maita niiden liittymispyrkimyksissä ja samalla se on näille maille konkreettista valmistautumista tuleviin velvollisuuksiin unionissa.

Tämän strategian tarkoitus on ratkaista tärkeimmät komission maalausunnoissa todetut ongelmat. Eräät ongelmat ovat yhteisiä useimmille hakijamaille, kun taas toiset johtuvat maiden erityistilanteesta ja ovat siten maakohtaisia.

Kaikki unionin ja jäsenvaltioiden käytettävissä olevat keinot ja apu on suunnattava hakijamaihin, jotta voidaan ratkaista liittymistä koskevat kiireelliset ongelmat. Erityisesti on rohkaistava valmistelua niissä maissa, jotka tällä hetkellä ovat heikoimmassa asemassa yhteisön vaatimusten täyttämistä ajatellen.

II. MENETELMÄ

Jotta vahvistettu strategia olisi tehokas, on sen keskityttävä liittymisen kannalta ensisijaisiin tavoitteisiin. Eräiden ongelmien laajuus vaatii vuodesta 1998 lähtien välitavoitteiden ja niihin liittyvien yksityiskohtaisten ehtojen asettamista.

A. Laajentumisen kannalta keskeisiin toimintalinjoihin keskittyminen

Koska liittymisen on perustuttava yhteisön säännösten käyttöönottoon, on vahvistetun strategian tarkoitus edistää maalausunnoissa todettujen keskeisten ongelmien ratkaisemista. Jokaisen hakijamaan erityisongelmien lisäksi tähän mennessä on tullut esiin seuraavia kahdenlaisia horisontaalisia tarpeita:

1. Hakijamaiden institutionaalisen ja hallinnollisen rakenteen vahvistaminen (*Institution building*)

Kuten Madridin Eurooppa-neuvosto painotti kokouksessaan, laajentumisen valmistelun avainkysymyksenä ovat hakijamaiden institutionaaliset ja hallinnolliset mahdollisuudet soveltaa yhteisön säännöstöä. Näitä maita on avustettava sellaisten hallintorakenteiden luomisessa, joiden avulla voidaan ottaa käyttöön ja soveltaa tehokkaasti yhteisön lainsäädäntöä.

Asiantuntijoiden kouluttamista on edistettävä pääasiassa seuraavilla aloilla: oikeuslaitos, tulli, kansantalouden tilinpito, budjettiseuranta, ympäristö, televiestintä, eläinlääkinnän ja kasvinsuojelun tarkastus ja valvonta, tekninen valvonta, tilastotiede ja energia. Hakijamaita on myös autettava kehittämään oikeus- ja sisäasioiden hallintorakennetta muun muassa laittoman maahanmuuton, huumekaupan ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa varten. Ydinvoiman alalla unionin on pyrittävä tiiviiseen yhteistyöhön kyseisten maiden ja niiden ydinturvallisuudesta vastaavien viranomaisten kanssa asianmukaisen turvallisuustason saavuttamiseksi mahdollisimman nopeasti.

Jokaiselle maalle on laadittava maalausunnon ja kunkin hakijamaan yksilöllisten tarpeiden perusteella ohjelma jäsenvaltioiden hallinnon edustajien lähettämiseksi pitkäaikaiselle komennukselle kyseiseen hakijamaahan.

2. Yritysten mukauttaminen yhteisön vaatimuksiin

Yhteisön säännösten voimaan saattaminen pakottaa hakijamaat sopeuttamaan mahdollisimman nopeasti yrityksensä ja suuret tuotantolaitoksensa yhteisön normeihin. Tämä vaatimus koskee aivan erityisesti ympäristönsuojelua, työskentelyolosuhteita, kuljetuksia, ydinturvallisuutta, energiasektoria, elintarvikkeiden markkinointia, tuotantoprosessien valvontaa, hyvän kauppatavan noudattamisen valvontaa sekä suuria teollisia tuotantolaitoksia. Voimakkaat investoinnit unionin normien saavuttamiseksi ovat ainoa vaihtoehto pitkille siirtymäkausille tai jopa poikkeusluville. Kööpenhaminan Eurooppa-neuvoston esittämän toiveen mukaisesti näillä investoinneilla voidaan vahvistaa hakijamaiden talouden kilpailukykyä ja niiden mahdollisuuksia selvitä kilpailun aiheuttamista paineista ja markkinavoimista, joiden alaisiksi ne joutuvat liittyttyään unioniin.

Tältä osin vahvistetun liittymistä valmistelevan strategian on tuettava kuljetusten infrastruktuurin ja etenkin Euroopan laajuisten verkkojen kehittämistä. Näillä on keskeinen merkitys sisämarkkinoiden ja yhteisen politiikan toiminnalle.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä pk-yritysten perustamiseen ja teolliseen rakennemuutokseen.

B. Välitavoitteiden määrittely

Vuodesta 1998 lähtien vahvistetun strategian mukaista EU:n hakijamaille suunnattua rahoitustukea sidotaan yhä enemmän tiettyjen ehtojen täyttämiseen hakijamaiden valmistautuessa täyttämään jäsenvaltioille asetettavat velvoitteet. Tämä tapahtuu nykyisten sopimusten velvoitteiden tai hakijamaiden kanssa liittymistä valmistelevan kumppanuuden yhteydessä sovittavien uusien tavoitteiden pohjalta. Ehdot voivat liittyä demokratian periaatteiden ja käytäntöjen kunnioittamiseen, Eurooppa-sopimusten mukaisten sitoumusten täyttämiseen, valkoisen kirjan tärkeimpien säännösten noudattamiseen, maalausunnossa esiin tulleisiin ongelma-alueisiin, Phare-ohjelman täytäntöönpanon edistymiseen sekä taloudellisen yhdentymisen saavuttamiseksi laadittavien ohjelmien seurantaan.

Maalausunnat ovat tuoneet maittain esiin eräillä aloilla Kööpenhaminassa julkistettujen vaatimusten täyttämiseksi vielä tarvittavat valmistelut. Tästä syystä on yhdessä kunkin maan kanssa määriteltävä tärkeimmät tavoitteet ja täsmälliset välitavoitteet. Niiden saavuttamisesta riippuu myönnetyn tuen laajuus ja joko käytävien neuvottelujen edistyminen tai uusien jäsenyysneuvottelujen aloittaminen.

Komissio raportoi säännöllisesti neuvostolle liittymistä valmistelevan kumppanuuden ja yhteisön säännösten käyttöönoton edistymisestä hakijamaissa Kööpenhaminassa vahvistettujen arviointiperusteiden täyttämiseksi.

III. TALOUDELLISET RESURSSIT

Arviot koko yhteisön säännösten käyttöönoton (toisin sanoen yhteisön normien ja standardien käyttöönotto ja kaikki yhteisen politiikan toteuttamiseen liittyvät toimet) kustannuksista hakijamaissa osoittavat kustannusten olevan kaikkialla hyvin korkeat. Tähän tarpeeseen verrattuna mahdollisuudet rahoittaa talousarvion kautta tätä kehitystä ovat kuitenkin rajalliset. Ratkaisu ei olekaan uusien määrärahojen lupaaminen vaan unionin toiminnan parempi koordinointi kokoamalla yhteen käytettävissä olevat tukimuodot ja selkeyttämällä niiden käyttötarkoitusta.

On siis käytettävä mahdollisimman tehokkaasti kaikkia yhteisön nykyisiä tai uusia menettelytapoja ja tukia sekä pyrittävä mahdollisimman laajaan synergiaan muiden mahdollisten osapuolten kanssa, joita ovat jäsenvaltiot, Euroopan investointipankki ja kansainväliset rahoituslaitokset. Vähitellen hakijamaihinkin pitäisi suuntautua myös yksityistä rahoitusta.

A. Phare-ohjelma

Uudistettu Phare-ohjelma on ja pysyy keskeisenä rahoitusvälineenä. Komission jo laatimien yleislinjojen perusteella ohjelman tärkein tehtävä on valmistaa hakijamaita liittymiseen keskittämällä toimenpiteet kahdelle yhteisön säännösten omaksumisen kannalta keskeiselle alueelle. Nämä ovat "institution building" eli ylempien toimihenkilöiden koulutus, johon kohdistetaan 30 prosenttia hakijamaahan suunnatusta

rahoituksesta, sekä investointien rahoitus, johon kohdistetaan 70 prosenttia rahoituksesta. Nykyisten rahoitusnäkymien perusteella Pharen varojen pitäisi kasvaa vuoden 1999 loppuun saakka, ja tämän kasvun pitäisi jatkua vuoden 2000 jälkeen. Ohjelman tehoa parannetaan uudistamalla sen hallintoa seuraavasti:

- hankkeiden keskittäminen yhteisön säännösten käyttöönoton tukemiseen liittymistä valmistelevalle kumppanuuden pohjalta
- talousarvion tehokkaampi toteuttaminen
- hankekoon merkittävä kasvattaminen
- hallinnon hajauttaminen tuen vastaanottajamaiden hyväksi

B. Liittymistä valmisteleva maatalouden tuki

Tätä maataloustukea on tarkoitus myöntää vuodesta 2000 alkaen vuosittain 500 miljoonaa ecua. Tuet pitäisi suunnata ensisijaisille alueille kuten elintarvikkeiden jalostuksen, markkinointiketjun ja laadunvalvonnan parantamiseen. Toimenpiteet pannaan täytäntöön kansallisten ohjelmien perusteella. Niiden avulla pitäisi voida rahoittaa myös sellaisia kehittämishankkeita, joiden tarkoituksena on tukea paikallisia aloitteita, esimerkiksi monipuolistamalla paikallista taloutta tai parantamalla peruspalvelujen tarjontaa tai paikallista infrastruktuuria.

Nämä toimenpiteet koordinoidaan Phare-ohjelmasta rahoitettujen hankkeiden kanssa liittymistä valmistelevalle kumppanuuden pohjalta.

C. Rakenteelliset toimenpiteet aluetasolla

Nämä toimenpiteet voidaan jakaa kahteen ryhmään:

1. Koska alueelliset erot kaikissa maissa näyttävät tällä hetkellä olevan kasvamassa, on ensin mahdollisimman pian perehdyttävä hakijamaat rakennerahastojen tavoitteisiin ja toimintaan. Näin nämä maat pystyvät alusta alkaen noudattamaan rakennerahastojen sääntöjä ja käyttämään näistä rahastoista myönnettyjä tukia.

Tämä valmistelutyö aloitetaan vuonna 1998 Phare-ohjelman kautta seuraavasti:

- Alueellisten ongelmien perusteella hahmotellaan kehitysstrategia ja ensisijaiset toimintalinjat.
- Ryhdytään hallinnolliseen yhteistyöhön sellaisten hallintoa ja budjettia koskevien menettelyjen nykyaikaistamiseksi, joita myöhemmin tarvitaan rakennerahastojen yhteisrahoituksen järjestämiseksi. Komission ja jäsenvaltioiden on yhdessä koulutettava viranomaisia unionin rakennepolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä.
- Osallistutaan hankkeiden rahoitukseen valtioiden rajat ylittävän yhteistyön kautta. Hankkeet valitaan niiden "esimerkkiarvon" perusteella, ja niiden tarkoituksena on auttaa hakijamaita tutustumaan rakennerahastojen periaatteisiin.

2. Rakennerahastojen myöntämä rahoitus hakijamaille alkaa "liittymistä valmistelevana" tukena. Tukea on tarkoitus myöntää vuodesta 2000 alkaen. Vuotuinen miljardin ecun tukisumma on aluksi tarkoitus jakaa kaikkien hakijamaiden kesken, mutta keskittää myöhemmin vain niihin hakijamaihin, joiden liittyminen siirtyy myöhempään vaiheeseen. Tämä tuki suunnattaisiin pääasiassa edistämään hakijamaiden lähentymistä infrastruktuureja koskeviin yhteisön normeihin, samalla tavoin kuin tämänhetkiset koheesiorahastoista liikenteen ja ympäristönsuojelun alalla myönnettävät tuet. Tuki mahdollistaisi näiden maiden perehtymisen rakenteellisten toimenpiteiden toteuttamista koskeviin sääntöihin.

Näiden rakenteellisten tukitoimien avulla hakijamaihin on tarkoitus rakentaa vähitellen järjestelmä, joka muistuttaa periaatteiltaan yhteisön koheesipolitiikkaa. Tässä edetään vaiheittain lähentämällä nykyisiä periaatteita ja toimintamalleja (esimerkiksi tuen täydentävyys, keskittäminen ja jaksottaminen ohjelmakausille) ja ottamalla hakijamaissa jo etukäteen käyttöön yhteisön varainhoitoa koskevia sääntöjä (esimerkiksi julkiset hankinnat, varainhoidon valvonta ja arviointi).

Alueellisten rakenteellisten toimenpiteiden rahoituksessa Phare-ohjelma soveltaa rakennerahastojen toimintatapoja.

D. Tukitoimien toisiaan tukeva vaikutus

Jokaisella yhteisön tukitoimella on pyrittävä **mahdollisimman suureen kerrannaisvaikutukseen.**

Ensinnäkin tuen täydentävyyden periaatetta noudattaen on järjestelmällisesti vaadittava hakijamaiden yhteisrahoitusta rakennerahastojen sääntöjen mukaisesti.

Toiseksi aina kun se on mahdollista haetaan aktiivisesti ulkoista rahoitusta etenkin säännöstön omaksumiseen liittyvien investointien yhteisrahoitukseen (Euroopan investointipankin, Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankin sekä Maailmanpankin myöntämät lainat). Myös mahdollisuudet saada yksityistä rahoitusta on tutkittava, etenkin aloilla, joiden voidaan odottaa tuottavan voittoa, kuten televiestintä ja Euroopan laajuiset verkot. Komissio solmii rahoittajien kanssa yhteisön normien noudattamiseen perustuvia rahoituksen puitesopimuksia. Phare-ohjelman kautta myönnettävän tuen avulla pyritään vauhdittamaan kansainvälisiä julkisia ja yksityisiä rahoitusjärjestelyjä.

Ydinturvallisuuden alueella eri rahoittajien välistä yhteistyötä koordinoidaan kaikkien niiden toimien osalta (avustaminen, nykyaikaistaminen, sulkeminen), joiden avulla pyritään parantamaan turvanormeja. Unioni osallistuu tähän Phare-ohjelman kautta ja Euratom- lainojen avulla. Samalla varmistetaan ydinturvarahastosopimuksissa (*Nuclear Safety Account Agreements*) määritettyjen aikataulujen noudattaminen.

Kohdentamalla nämä keinot liittymistä valmistelevan strategian tavoitteiden mukaisesti ne voidaan valtaosin ottaa käyttöön jo vuonna 1998. Tämä voidaan toteuttaa komission toimivallan puitteissa ja erityisesti liittymistä valmistelevan strategian yhteydessä. Eurooppa-neuvoston on kuitenkin Essenin-kokouksessa tekemänsä päätöksen mukaisesti lisättävä Phare-ohjelman rahoitusmahdollisuuksia siten, että ohjelman kautta voidaan rahoittaa myös yhteisön säännöstön omaksumiseen liittyviä hankkeita.

IV. OIKEUDELLISET VÄLINEET

Liittymistä edeltävän ajanjakson ajaksi tarvitaan unionin ja kunkin hakijamaan välisten suhteiden hoitamiseksi nykyistä paremmat toimintapuitteet, jotka helpottavat liittymistä valmistelevan ohjelman määrittelemistä ja toteutusta.

Näiden puitteiden luominen merkitsee liittymistä valmistelevan kumppanuuden lisäksi nykyisten menettelytapojen parempaa hyödyntämistä. Tämä koskee etenkin Eurooppa-sopimuksia ja hakijamaiden osallistumista yhteisön ohjelmiin ja yhteisön säännösten arviointimekanismeihin.

1. Liittymistä valmisteleva kumppanuus

Liittymistä valmisteleva kumppanuus on vahvistetun strategian keskeinen tekijä ja se kokoaa kaikki hakijamain suunnatut tukimuodot yhteen niin, että voidaan käynnistää kansalliset Euroopan unionin jäsenyyttä valmistelevat ohjelmat.

Liittymistä valmisteleva kumppanuus perustuu seuraaviin seikkoihin:

- **Hakijamailta edellytetään etenkin demokratiaa, kokonaistaloudellista vakauttamista ja ydinturvallisuutta koskevia sitoumuksia sekä kansallista ohjelmaa yhteisön säännösten saattamiseksi voimaan tietyssä aikataulussa. Ohjelmissa on keskityttävä kussakin maalausunnossa vahvistettuihin ensisijaisiin toimintalinjoihin.**
- **Kaikki yhteisön keinot otetaan käyttöön hakijamaiden valmistamiseksi jäsenyyteen.** Lähinnä kyseeseen tulee Phare-ohjelma, mutta mahdollisesti myös tulevia uusien rahoitusnäkyvien yhteydessä perustettavia tukimuotoja (maataloustuet, Euratom-lainat ja maksutaseen tukemiseksi myönnettävät lainat).

Komissio laatii yhteisön säännösten voimaansaattamisen ohjelman tiiviissä yhteistyössä kunkin hakijamaan kanssa. Ensisijaiset tavoitteet pitäisi aluksi keskittää aloille, joilla maalausunnossa on havaittu puutteita. Tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan alustava aikataulu. Tuen myöntäminen vuosittaisten rahoitussopimusten pohjalta on kytketty näiden tavoitteiden saavuttamiseen ja käynnissä olevien ohjelmien edistymiseen. Ohjelman eteneminen riippuisi näin sopivan arviointimenettelyn avulla ja jatkuvassa vuoropuhelussa komission kanssa todetusta edistymisestä liittymisen edellytysten täyttämässä.

Komissio raportoi Eurooppa-neuvostolle säännöllisesti ohjelmien edistymisestä. Ensimmäinen raportti on tarkoitus laatia vuoden 1998 lopussa ja sen jälkeen säännöllisin väliajoin. Raportit pohjautuvat kunkin hakijamaan edistymiseen liittymistä valmistelevan kumppanuuden mukaisesti kullekin maalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Jos hakijamaan todetaan täyttäneen liittymisneuvotteluihin osallistumiselle asetetut ehdot, eikä se ole vielä osallistunut neuvotteluihin, komissio esittää neuvostolle suosituksen liittymisneuvottelujen käynnistämiseksi.

Kuten komissio ilmoitti Phare-ohjelmaa uudistettaessa, liittymistä valmisteleva kumppanuus ja hankkeiden rahoitussopimukset korvaavat lukuisat ohjelma-asiakirjat, jotka komissio lakkauttaa kuultuaan hallintokomiteaa (muun muassa

maakohtaiset toimenpideohjelmat, alakohtaiset toimenpideohjelmat ja strategiaa koskevat asiakirjat).

Hakijamaata kuultuaan komissio tekee liittymistä valmistelevaa kumppanuutta koskevan päätöksen, johon liitetään monivuotinen toimintasuunnitelma. Kumppanuuteen liittyvien hankkeiden vuotuinen rahoitussopimus tehdään hakijamaan kanssa komission päätöksellä toimivaltaisten hallintokomiteoiden kuulemisen jälkeen.

Liittymistä valmistelevan kumppanuuden valmistelu aloitetaan vuoden 1997 jälkipuolella.

2. Eurooppa-sopimukset

Eurooppa-sopimukset ovat käynnistäneet kahdenvälisen yhteistyön unionin kanssa, mikä johtaa pitkälle menevään yhdentymiseen monilla alueilla (esimerkiksi kaupalliset sopimukset, kilpailu, oikeusjärjestelmän lähentyminen ja stardardointi). Näiden sopimusten yhteydessä perustettujen elimien kautta (assosiointineuvostot, komiteat ja niiden alakomiteat, parlamentaariset komiteat) yhteisöllä on suora keskusteluyhteys hakijamaihin.

Sopimukseen pohjautuva assosiointikomiteoiden alakomiteoissa tehty, lainsäädäntöjen lähentämistä ja säännösten kehittämistä koskevaan tiedonvaihtoon liittyvä työ edistää vahvistetun liittymistä valmistelevan strategian toimeenpanoa.

Koska sopimukset itse asiassa kattavat suurimman osan yhteisön säännöstöön liittyvistä osa-alueista, niitä voidaan hyödyntää kun hakijamaita autetaan laatimaan kansallinen ohjelma yhteisön säännösten käyttöön ottamiseksi.

3. Osallistuminen yhteisön ohjelmiin ja yhteisön säännösten soveltamismekanismeihin

Unionin tukea lainsäädäntöjen lähentämiseksi on vahvistettava sitä mukaa kun hakijamaat sitoutuvat peruuttamattomasti yhteisön säännösten voimaan saattamiseen. Sitä paitsi on luonnollista liittää nämä maat yhteisön ohjelmiin ja yhteisön säännösten soveltamismekanismeihin heti, kun ne ovat saattaneet osaksi kansallista lainsäädäntöään tiettyä alaa koskevan yhteisön säännösten, odottamatta itse liittymispäivämäärää.

- (a) Jotta tukea lainsäädännön lähentämiselle voidaan edistää, on vahvistettava ja jatkettava teknisen avun tiedonvaihtotoimiston **TAIEXin** (*Technical Assistance Information Exchange Office*) mandaattia. TAIEX perustettiin komission valkoisen kirjan yhteydessä valmistelevaan KIE-maiden liittämistä unionin sisämarkkinoihin. Liittymistä valmistelevan strategian yhteydessä TAIEX voisi tiedottaa koko yhteisön säännöstöstä (etenkin ympäristöstä ja kuljetuksista) ja sen pitäisi laajentaa toimintaansa hakijamaissa siten, ettei se palvelisi ainoastaan hallintoa vaan myös yksittäisiä yrityksiä, jotka valmistautuvat omaksumaan sisämarkkinoiden säännöt.

- (b) Yhä useamman yhteisön ohjelman avaaminen KIE-maille on yksi laajentumisen välitavoitteista.

Eurooppa-sopimukseen perustuva hakijamaiden osallistuminen yhteisön ohjelmiin ei aiheuta periaatteellisia ongelmia ja tässä suhteessa on jo ryhdytty tarpeellisiin oikeudellisiin toimenpiteisiin. Koska nämä politiikat kattavat suurimman osan yhteisön politiikan aloista (muun muassa koulutus, tutkimus, kulttuuri, ympäristö, pk-yritykset ja sisämarkkinat) ne ovat hyödyllistä valmistelua liittymiselle. Näin assosioituneet maat ja niiden kansalaiset voivat tutustua unionin politiikkaan ja työskentelytapoihin.

Ongelmana on tehdä tästä osallistumisesta tehokasta kaikkien ohjelmien osalta. Hakijamaiden osallistuminen ohjelmiin olisi mahdollistettava Phare-ohjelmasta myönnettävällä yhteisrahoituksella ja kunkin hakijamaan taloudellisista resursseista riippuen rahoitus voisi ylittää myös Essenin Eurooppa-neuvoston vahvistaman kymmenen prosentin ylärajan.

- (c) Osallistuminen eräisiin hallinnollisiin yhteistyömekanismeihin ja yhteisön säännösten soveltamiseen

- KIE-maiden asteittainen integroiminen eri ohjelmiin sekä hallintojen välistä yhteistyötä ja yhteisön säännösten toimeenpanoa varten perustettuihin uusiin ohjelmiin antaa näille maille mahdollisuuden tutustua tarkemmin yhteisön lainsäädäntöön ja hyötyä jäsenvaltioiden kokemuksista. Samalla se käynnistää kehityksen hallintojen välisen luottamuksen vahvistamiseksi. Tarkoitus ei ole antaa päätösvaltaa maille, jotka eivät vielä ole unionin jäseniä, vaan perehdyttää ne yhteisön menettelytapoihin.
- Aktiivinen osallistuminen eräiden yhteisön virastojen ja laitosten toimintaan mahdollistaa paremman valmistautumisen yhteisön säännösten käyttöönottoon. Tältä osin voidaan yhteyksien määrää lisäämällä ratkaista eräitä puhtaasti teknisiä ongelmia. Erityisen tavoiteltavaa olisi osallistuminen esimerkiksi yhteisön lääke- tai ympäristöalan virastojen, Euroopan patenttiviraston tai Euroopan koulutussäätiön toimintaan.

*

* *

Tuleva laajentuminen eroaa edellisistä siinä, että Euroopan unionin on käsiteltävä kokonaisuutena vahvistettua liittymistä valmistelevaa strategiaa, kaikille hakijamaille suunnattuja tukimuotoja ja neuvottelujen edistymistä riippumatta siitä, missä vaiheessa eri maat liittyvät jäseniksi. Tämä on välttämätöntä johdonmukaisuuden säilyttämiseksi. Mikäli vahvistettu strategia toteutetaan taitavasti, siitä on hyötyä kaikille osapuolille hyvin valmisteltuna laajentumisena. Samalla helpotetaan laajentumisen aiheuttamien ongelmien ratkaisemista ja vältetään turvautuminen pitkiin siirtymäkausiin, joiden seurauksena asetettaisiin kenties kyseenalaiseksi koko yhteisön säännöstö ja unionin yhteenkuuluvuus.

II nide - Agenda 2000 - tiedonanto

**UNIONIN LAAJENTUMINEN KESKI- JA ITÄ-EUROOPAN
HAKIJAMAIHIN
JA SEN VAIKUTUKSET UNIONIN POLITIIKAN ERI OSA-
ALUEISIIN
(VAIKUTUSTUTKIMUS)**

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto

OSA I. TIIVISTELMÄ

1. Vaikutus ulkosuhteisiin
2. Yleinen taloudellinen vaikutus
3. Rakennepolitiikka
4. Maatalous
5. Sisämarkkinat ja talous- ja rahaliitto (EMU)
6. Laaja-alaiset politiikat
7. Alakohtaiset politiikat
8. Oikeus- ja sisäasiat

OSA II. ANALYYSI

1. VAIKUTUS ULKOSUHTEISIIN

- 1.1. Vaikutus ulkopolitiikkaan
- 1.2. Vaikutus taloudellisiin ulkosuhteisiin
- 1.3. Vaikutus joihinkin erityisalueisiin

2. YLEINEN TALOUDELLINEN VAIKUTUS

- 2.1. Mahdollinen taloudellinen hyöty
- 2.2. Ongelma-alueet ja riskit
 - 2.2.1. Toimialakohtaiset ja alueelliset kysymykset
 - 2.2.2. Moninaisuus lisääntyy

3. RAKENNEPOLITIikka

- 3.1. Laajentunutta Euroopan unionia koskevat tiedot
- 3.2. Yhteisön säännösten käyttöönotto hakijamaissa
- 3.3. Laajentuneen Euroopan unionin koheesipolitiikka
- 3.4. Sopeutumisvaiheet
- 3.5. Päätelmät

4. MAATALOUS

- 4.1. Hakijamaiden nykyinen tilanne ja keskipitkän aikavälin näkymät
- 4.2. Laajentuminen nykyisen tilanteen vallitessa: tuotantoennusteet ja budjettivaikutus
- 4.3. Laajentumisen muut vaikutukset: sopeutumispaineet ja parempi

mukautuminen yhteisön säännöstöön

4.4. Vaikutus maatalouspolitiikkaan

5. SISÄMARKKINAT JA TALOUS- JA RAHALIITTO

5.1. Sisämarkkinat

5.2. Talous- ja rahaliitto (EMU)

6. LAAJA-ALAISET POLITIIKAT

6.1. Sosiaalipolitiikka

6.2. Ympäristö

6.3. Kuluttajat

6.4. Tiede, tutkimus ja kehitystoiminta

6.5. Tietoyhteiskunta

6.6. Kulttuuri, koulutus ja nuoriso

7. ALAKOHTAISET POLITIIKAT

7.1. Liikenne

7.2. Energia

7.3. Teollisuus

7.4. Televiestintä

7.5. Pienet ja keskisuuret yritykset

7.6. Audiovisuaalinen politiikka

7.7. Kalastus

8. OIKEUS- JA SISÄASIAT

OSA III: PÄÄTELMÄT

1. Laajentumisen edut ja vaikutus EU:n politiikan eri osa-alueisiin

2. Mukautumispaineet ja niiden vaikutukset

3. Välittömät vaikutukset yhteisön talousarvioon ja rahoitukseen

4. Yhteisön säännösten myöhäisestä tai riittämättömästä voimaan saattamisesta mahdollisesti aiheutuvat vaarat

5. Yhteisön politiikkojen mukauttaminen, uudistaminen ja kehittäminen

6. Unionin toimielimiin kohdistuvien hallinnollisten paineiden vaikutus

7. Liittymistä edeltävän kauden merkitys

Kuvio

Taulukko

JOHDANTO

Kööpenhaminassa vuoden 1993 kesäkuussa kokoontunut Eurooppa-neuvosto sopi, että Keski- ja Itä-Euroopan assosioituneet maat voivat halutessaan liittyä Euroopan unionin jäseniksi. Samalla Eurooppa-neuvosto totesi, että liittyminen tapahtuu heti, kun maa täyttää taloudelliset ja poliittiset ehdot ja siten osoittaa kykenevänsä täyttämään jäsenyysvelvoitteet. Euroopan unionin kyky ottaa uusia jäseniä ja jatkaa samalla Euroopan yhdentymiskehitystä on myös huomionarvoinen näkökohta. Sittemmin kaikki Keski- ja Itä-Euroopan kymmenen assosioitunutta maata ovat hakeneet jäsenyyttä¹, ja neuvosto on aloittanut komission kuulemismenettelyn perustamissopimuksen O artiklan mukaisesti.

Essenissä vuoden 1994 joulukuussa kokoontunut Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota "antamaan mahdollisimman nopeasti neuvoston toivoman yksityiskohtaisen analyysin laajentumisen vaikutuksista unionin nykyisen politiikan osa-alueisiin ja niiden tulevaan kehitykseen". Komissio esitti väliraportin Madridissa vuoden 1995 joulukuussa kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle². Väliraportissa komissio ilmoitti laativansa myöhemmin selvityksen, jossa analysoidaan laajentumisen vaikutuksia yksityiskohtaisemmin. Madridissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota "arvioimaan tarkemmin laajentumisen vaikutuksia yhteisön politiikkaan, erityisesti maatalous- ja rakennepolitiikan osalta". Tämä selvitys on vastaus tuohon kehotukseen. Sen pyrkimyksenä on esittää kokonaisarvio laajentumisen vaikutuksesta EU:n politiikan eri osa-alueille.

Laajentuminen Keski- ja Itä-Euroopan assosioituneisiin maihin tarjoaa suuria mahdollisuuksia sekä liittyville maille että koko unionille. Laajentumisen odotetaan tuovan unionille huomattavaa poliittista etua ja edistävän rauhaa ja turvallisuutta Euroopassa. Merkittäviä etuja odotetaan myös talousasioissa, mutta kehittyvästä yhdentymisprosessista aiheutuviin sopeutumispaineisiin liittyvät ongelmat on myös selvitettävä erityisesti sen vuoksi, että liittyvien maiden taloudellinen kehitys on alhaisemmalla tasolla niiden siirtymävaiheen ollessa vielä käynnissä.

Laajentuminen lisää unionin moninaisuutta huomattavasti. Moninaisuus, oikein ymmärrettynä ja käsiteltynä, kuuluu kiinteästi yhteisen eurooppalaisen perinnön ja

¹ Unkari, Puola, Romania, Slovakian tasavalta, Latvia, Viro, Liettua, Bulgaria, Tšekin tasavalta ja Slovenia (hakemusten jättämisen järjestyksessä). Tässä selvityksessä ei käsitellä Kyproksen ehdokkuutta, koska Eurooppa-neuvosto on päättänyt, että se on mukana tässä laajentumisvaiheessa.

² "Välivaiheen kertomus komissiolta Eurooppa-neuvostolle Euroopan unionin laajentumisen Keski- ja Itä-Euroopan assosioituneisiin maihin vaikutuksista sen politiikkoihin" CSE(95)605, 5.12.95

identiteetin rikkauteen. Laajentuminen vahvistaa siten ajatusta Euroopan yhdentymisestä, joka on perustamissopimuksen perimmäinen tavoite ja jossa uskonto ja kulttuuri eivät ole Eurooppaa jakavia tekijöitä.

Uusien jäsenmaiden liittäminen osaksi unionia on monisärmäinen tehtävä. Se on suuri haaste unionille, sen politiikan eri osa-alueille ja koheesiolle ja samalla se aiheuttaa paineita unionin resursseille. Tavoitteena täytyy olla, että laajentumisen kaikki mahdollisuudet käytetään vahvistamaan eurooppalaista mallia eli Eurooppaa, joka rakentuu kaikkien sen yhteiskuntien yhteisille arvoille ja jossa demokratia yhdistyy markkinavoimien, sisäisen solidaarisuuden ja koheesion tukemaan avoimeen talouteen.

Laajentumisen vaikutuksen arvioiminen on äärimmäisen monimutkainen ja hankala tehtävä. Moniin keskeisiin tekijöihin, jotka suoraan määräävät vaikutusta, liittyy paljon epävarmuutta. Vielä vaikeampi on arvioida epäsuoraa vaikutusta, joka voi olla yhtä tärkeä kuin suora vaikutus. Laajentumisen vaikutus riippuu hyvin paljon nykyisen EU:n taloudellisesta kehityksestä, joka taas riippuu paljon talous- ja rahaliiton onnistumisesta. Sen vaikutus riippuu myös hakijamaiden talouksien kehityksestä ja ulkoisista tekijöistä, kuten kansainvälisestä ympäristöstä, maatalous- ja energiahinnoista maailman markkinoilla, unionin oikein ajoitetusta institutionaalisesta uudistuksesta ja unionin politiikan osa-alueiden (erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan, rakennepolitiikan sekä myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja oikeus- ja sisäasioihin liittyvien politiikan lohkojen) tulevasta määrittelystä. Laajentumiseen vaikuttaa myös liittymisajankohta ja mahdollinen liittymisjärjestys, liittymistä edeltävänä aikana saavutetut tavoitteet ja liittymisen jälkeen suoritettavien mahdollisten siirtymäkauden toimenpiteiden luonne ja kesto.

Selvityksessä on käytetty joitakin työoletuksia, koska laajentumisen vaikutuksen arviointi on monimutkaista ja siihen liittyy paljon epävarmuutta. Selvityksessä oletetaan, että kaikki kymmenen hakijamaata liittyvät unioniin keskipitkällä aikavälillä. Siinä oletetaan, että nykyistä EU-politiikkaa sovelletaan edelleen, mutta otetaan myös huomioon sen mahdollinen kehitys. Oletukset ovat täysin metodologisia eivätkä ne vaikuta millään tavoin komission kantaan näissä kysymyksissä. Mainittakoon vielä erikseen, että nykyinen politiikka kehittyy edelleen eikä se johdu yksinomaan laajentumisesta. Laajentumisen vaikutus olisi luonnollisesti erilainen, jos kaikki kymmenen maata eivät liittyisi unioniin yhtä aikaa. Selvityksessä otetaan myös mahdollisimman tarkkaan huomioon se, miten yhdentymiskehityksestä aiheutuvat paineet ja jännitteet vaikuttavat epäsuorasti unionin politiikan eri osa-alueisiin laajentuneessa yhteisössä. Selvityksessä ei ole ehdotusta liittymistä edeltäviksi tai seuraaviksi siirtymätoimiksi eikä politiikan eri osa-alueiden todennäköisten uudistusten yksityiskohdiksi. Selvityksessä kuitenkin korostetaan joissakin yhteyksissä näiden toimien tarpeellisuutta laajentumisen vaikutuksen kannalta, ja se sisältää voimassa olevia komission ehdotuksia politiikan osa-alueiden uudistamisesta.

Komissio kannattaa voimakkaasti sitoutumista laajentumiseen, jossa Keski- ja Itä-Euroopan maat liitetään unioniin. Laajentumisprosessi etenee vain yhteen suuntaan, se ilmentää perustavanlaatuisia eurooppalaisia etuja ja sen toteuttamatta jättäminen kävisi kalliiksi. Ehdokasmaiden liittyminen ei enää ole kaukainen asia. Laajentuminen on kuitenkin toteutettava niin, että se turvaa Euroopan yhdentymisprosessin 40 vuoden aikana saavutetut tulokset. Saavutukset ovat unionin liittyviä maita kohtaan osoittaman solidaarisuuden perusta. Tässä selvityksessä valaistaan laajentumisen vaikutuksia unionin politiikan eri osa-alueille, ja sen tavoitteena on mahdollistaa riittävä valmistelu ja toteuttaminen. Mahdollisten ongelmien ja paineiden korostaminen ilmentää komission huolta siitä, että on varmistettava uusien jäsenten integroituminen häiriöttä ja mahdollisimman nopeasti sekä ennen liittymistä että sen jälkeen suuria jännitteitä välttämällä ja vaarantamatta unionin saavutuksia, mikä vaikuttaisi haitallisesti itse laajentumisprosessiin.

OSA I - TIIVISTELMÄ

1. Vaikutus ulkosuhteisiin

Laajentuminen Keski- ja Itä-Euroopan maihin kasvattaa unionin henkisiä ja taloudellisia voimavaroja, ja lisää siten sen painoarvoa ja merkitystä maailmassa. Samalla laajentuminen edistää unionin omaa turvallisuutta ja kansainvälisen kaupan luomaa hyvinvointia. Etunäkökohtien ja näkemysten lisääntyvä moninaisuus ja muuttunut geopoliittinen tilanne ovat haaste ulkosuhteille ja ulkopoliitikalle. Laajentumisen seurauksena syntyvien uusien turvallisuus- ja ulkopoliittisiin ongelmien ratkaisemiseksi unioni tarvitsisi yhdenmukaisen ja tehokkaan yhteisen ulko- ja puolustuspolitiikan, joka rakentuu Amsterdamissa sovituille muutoksille. Jotta laajentumisesta saataisiin täysi hyöty, pitäisi unionin jatkaa avoimen ulkopoliittikkansa edelleen kehittämistä unohtamatta talouteen liittyviä kysymyksiä. Unionin on varmistettava, että sen laajentuminen Keski- ja Itä-Eurooppaan vahvistaa suhteita sekä ympäröiviin että kaukaisempiin alueisiin niin, ettei unionin avoimuuden muuta maailmaa kohtaan tulkita vähenevän laajentumisen seurauksena.

2. Yleinen taloudellinen vaikutus

Laajentumisen taloudellisen hyödyn odotetaan syntyvän sisämarkkinoiden laajentumisesta, yleisestä yhdentymiskehityksestä sekä unionin aseman vahvistumisesta maailmanmarkkinoilla. Unionin työvoimaresurssit monipuolistuvat, mikä koskee myös ammattitaitoista ja korkeasti koulutettua työvoimaa. Hakijamailla on huomattavia luonnonvaroja (viljelymaata, mineraaleja, biologista monimuotoisuutta jne.) ja niiden maantieteellisestä sijainnista on etua liikenteen, energian kuljetuksen ja tiedonvälityksen kannalta. Näiden maiden liittyminen unioniin kiihdyttää voimakkaasti niiden taloudellista kehitystä. Liittyvien maiden talouksien voimakkaan uudistamisen edellyttämät suuret investoinnit ja maiden elintason nostaminen EU:n tasolle lisää kysyntää koko unionissa ja vahvistaa kilpailukykyä.

Samalla laajentumisprosessi aiheuttaa huomattavia toimialakohtaisia ja alueellisia sopeutumispaineita, joskin Eurooppa-sopimusten toimeenpanon ansiosta EU:n ja hakijamaiden markkinat yhdentyvät huomattavasti liittymiseen mennessä. Koko unionin osalta herkkiä aloja voisivat olla mm. työmarkkinat (vaikka levottomuutta herättävät ennusteet eivät vaikuta perustelluilta), tietyt toimialat erityisesti työvoimavaltaisilla ja muilla perinteisillä sektoreilla, ja osa kuljetussektorista. Laajentumisen kustannusten ja hyödyn alueellista jakautumista on vaikea arvioida, mutta ei näytä olevan aihetta arvioida kovin pessimistisesti sen vaikutusta nykyisten jäsenmaiden vähemmän kehittyneisiin alueisiin.

Kiristynyt kilpailupaine voisi aluksi aiheuttaa hakijamaissa laajasti jännitteitä ja vaikuttaa suuriin toimialoihin, mm. pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-

yrityksiin), maatalouteen ja kalastukseen, palveluihin ja audiovisuaaliseen alaan. Se voisi vaikuttaa myös rahoitusjärjestelmään ja maksutaseeseen. Mikäli näihin ongelmiin ei puututa asianmukaisin toimin erityisesti ennen liittymistä, niillä voisi olla varsin vakavia vaikutuksia uusiin jäsenmaihin, ja ne voisivat siten rasittaa myös yhteisön politiikan eri osa-alueita. Lisäksi niistä olisi seurauksia muulle unionille (esim. työmarkkinoille), vaikka useilla aloilla (esim. rahoitusjärjestelmän osalta) riskejä pienentäisi se, että hakijamaiden taloudet ovat suhteellisen pieniä.

Laajentumisesta saatava taloudellinen hyöty riippuu pääasiassa niistä olosuhteista, joissa sisämarkkinoita laajennetaan, mikä puolestaan riippuu siitä, kuinka hyvin assosioituneet maat kykenevät liittymistä edeltävänä aikana lähentämään lainsäädäntöään ja menettelytapojaan EU:n lainsäädäntöön ja menettelytapoihin. Taloudellinen hyöty riippuu myös liittyvien maiden kuljetus-, tietoliikenne- ja energiainfrastruktuurista ja niiden verkostoista, joita tarvitaan integraation synnyttämän kaupan kasvun ja taloudellisen toimeliaisuuden vilkastumisen tueksi.

3. Rakennepolitiikka

Laajentuminen koskee maita, joiden sosiaalinen ja taloudellinen tilanne on selvästi epäedullisempi kuin nykyisten jäsenvaltioiden tilanne. Nykyisten sääntöjen mukaan kaikki hakijamaiden alueet olisivat oikeutettuja tavoitteen 1 mukaiseen tukeen. Kun otetaan huomioon historiallinen tausta, nopea siirtyminen kohti markkinataloutta ja sisämarkkinoille osallistumisen edellyttämien valmistelujen laajuus, yhdentymisen onnistuminen ja taloudellisten toimijoiden mahdollisuudet hyötyä siitä riippuvat paljolti hakijamaihin suunnattujen rakenteellisten toimenpiteiden tehokkuudesta. Näillä toimenpiteillä pitäisi ensisijaisesti pyrkiä saattamaan uudet jäsenet lähemmäksi yhteisön keskiarvotasoa, mutta niillä pitäisi myös pienentää hakijamaiden kasvavia sisäisiä eroja.

Laajentuminen ei vähennä merkittävästi nykyisissä jäsenvaltioissa sijaitsevien rakennetukeen oikeutettujen alueiden ja väestöryhmien ongelmia (etenkään tavoitteen 1 kohdealueilla) ja se saattaa synnyttää myös jonkinlaisia mukautumispaineita. Näille alueille ja ryhmille suunnattuja tukitoimia jatketaan, sillä ne ovat ratkaisevassa asemassa rakenteellisen kehityksen kannalta 15 jäsenen unionin pyrkiessä yhtenäiseen kehitystasoon. Tulevaisuudessa tehdään joillakin alueilla muutoksia, jotka perustuvat saavutettuun lähentymiseen ja yhteisön toimien keskittämistarpeeseen. Muutoksia tarvitaan myös julkisen talouden hoidon tehokkuuden, valvonnan ja rationalisoinnin lisäämiseksi, jotta koheesion edistämiseen myönnettyjen varojen suhteellinen kasvu saadaan pysähtymään vuoden 1999 jälkeen. Näitä periaatteita tulisi soveltaa sekä nykyisiin että uusiin jäsenvaltioihin.

Jo nyt on ryhdyttävä toteuttamaan yhteisön tuella kaksivaiheista liittymistä edeltävää strategiaa (1997-1999, 2000-liittymispäivämäärä), jonka tarkoituksena on valmistaa hakijamaita saattamaan tämän alan yhteisön säännöstö voimaan. Liittymisen yhteydessä on kaikkia voimassa olevia rakennepoliittisia säännöksiä sovellettava täysimääräisesti uusiin jäseniin, mukaan lukien mahdollisesti

tarpeelliseksi osoittautuvat tekniset sopeutukset, joiden vuoksi erityinen vaihe olisi perusteltavissa. Uusien jäsenmaiden saaman tuen suuruus määritellään ottamalla huomioon maan mahdollisuudet hyödyntää tukea, rakenteellisten tukitoimien riittävä tehokkuus ja asukasta kohti myönnetyn tuen vähittäinen lisääminen.

Euroopan unionin alueen laajentuessa taloudellinen ja sosiaalinen koheesio on otettava entistä enemmän huomioon kaikkien yhteisön politiikan alojen määrittelyssä ja toimeenpanossa.

4. Maatalous

Laajentuminen lisää huomattavasti maatalouden tuotantomahdollisuuksia unionissa, ja samalla Euroopan alkutuote- ja elintarvikejalosteiden markkinat kasvavat yli 100 miljoonalla kuluttajalla. Näiden tuotteiden kauppa nykyisten jäsenmaiden ja liittyvien maiden välillä vapautetaan täydellisesti. Nämä muutokset pitäisi parantaa unionin taloudellista hyvinvointia kokonaisuudessaan. Samalla hakijamaihin kohdistuva kilpailu voi kuitenkin aiheuttaa huomattavia sopeutumispaineita, ja se saattaa ilmetä erityisesti huomattavina ylimääräisen työvoiman irtisanomisina. Vähäisempiä ongelmia saattaisi ilmaantua myös joidenkin nykyisten jäsenmaiden tuotteiden osalta.

Yhteisen maatalouspolitiikan ulottaminen nyky muodossaan hakijamaihin voisi aiheuttaa vaikeuksia. Hakijamaiden maataloushinnat eroavat yhteisen maatalouspolitiikan hinnoista, jotka ovat yleensä huomattavasti korkeampia, ja vaikka erot saattavat kaventua liittymiseen mennessä, jopa asteittainen yhteisen maatalouspolitiikan hintojen käyttöönotto olisi omiaan lisäämään ylituotantoa, erityisesti karjataloudessa, mikä kasvattaisi entisestään ennustettuja ylijäämiä. Maailman kauppajärjestön WTO:n tuettuja vientituotteita koskevien rajoitusten vuoksi laajentunut unioni ei voisi myydä ylijäämää kolmansilla markkinoilla. Yhteisen maatalouspolitiikan laajentaminen merkitsisi myös suurta budjettirasitetta. Sen määräksi on arvioitu 11 miljardia ecua vuodessa, josta viljelijöiden suoran tuen osuus olisi lähes 2/3.

Maataloushintojen huomattavalla nousulla ja merkittävällä suoralla tuella maanviljelijöille olisi kielteinen taloudellinen ja sosiaalinen vaikutus liittyviin maihin. Suoran tuen maksaminen korvauksena hintojen laskusta ei myöskään olisi perusteltua liittyvien maiden maanviljelijöille, koska hinnat nousisivat sen sijaan.

Koska markkinaepätasapainon ennustetaan kasvavan unionissa vuoden 2000 jälkeen (vaikka unioni ei laajentuisikaan), nykyistä tukipolitiikkaa täytyisi luultavasti muuttaa enemmän. Vuonna 1995 julkaistussa maatalousstrategiaa koskevassa asiakirjassa (Agricultural Strategy Paper) ehdotettiin jo yhteisen maatalouspolitiikan uudelleen suuntaamista niin, että hintatuen osuutta vähennettäisiin ja suoraa tulotukea lisättäisiin ja maaseudun kehittämistä ja ympäristöpolitiikkaa korostetaan. Tämä auttaisi kaventamaan hintaeroa ja tukisi hakijamaiden rakennemuutosta. Rakennemuutoksessa huomattava osa varoista voitaisiin käyttää ainakin siirtymävaiheen aikana näiden maiden

rakennemuutoksiin ja maaseudun kehittämiseen sen sijaan, että se maksettaisiin suoraan maanviljelijöille.

Yhteisön säännösten riittävä täytäntöönpano ja soveltaminen hakijamaissa on olennaisen tärkeää kasvien ja eläinten terveyden ja kansanterveyden suojelun kannalta koko laajentuneessa unionissa. Se on toteutettava ennen kuin maataloustuotteiden vapaa liikkuvuus ilman rajavalvontaa voidaan toteuttaa. Toimenpiteiden täytäntöönpano vaatii suuria investointeja ja paljon aikaa.

5. Sisämarkkinat ja talous- ja rahaliitto (EMU)

Sisämarkkinat: Laajentumisen vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan riippuu suurelta osin sen mukanaan tuomien taloudellisten etujen laajuudesta, mutta myös siitä, kuinka sopeutumisesta aiheutuvat toimialakohtaiset ja alueelliset paineet hoidetaan. Riittämätön sisämarkkinasäännösten täytäntöönpano voisi aiheuttaa vääristymiä markkinoilla ja haittaa EU:n kuluttajille. Tässä yhteydessä herkkiä aloja ovat yhteisön säännösten täytäntöönpano tavaroiden vapaan liikkuvuuden, terveydenhoidon, ympäristön ja kuluttajien, välillisen verotuksen, ulkoisten rajojen riittävän valvonnan ja turvallisuusvaatimusten ja valtion avun toteuttamisen osalta. Hakijamaiden hallintojen kapasiteetti käsitellä yhteisön säännöstöä on keskeinen tekijä. Mitä enemmän kapasiteettia luodaan ennen liittymistä, sitä vähemmän ongelmia syntyy liittymisen jälkeen. Jos liittymisen jälkeen olisi vielä suuria ongelmia, se voisi johtaa protektionistiseen poliittiseen paineeseen sekä nykyisissä jäsenmaissa että liittyvissä maissa ja vaarantaa koko sisämarkkinoiden toiminnan.

Talous- ja rahaliitto: Laajentuminen tapahtuu talous- ja rahaliiton (EMUn) kolmannen vaiheen aikana. Tämä on huomattava haaste liittyville maille, koska niiden täytyy saattaa yhteisön EMUa koskeva säännöstö voimaan ainakin rahaliiton ulkopuolisina maina, jos, kuten voidaan odottaa, useimmat tai kaikki niistä jäävät aluksi EMUn ulkopuolelle. Niinpä on tärkeää, että liittyvät maat ryhtyvät tarpeellisiin uudistuksiin, joiden avulla ne voivat vakauttaa taloutensa pitkällä aikavälillä sekä välttää nimellisen valuuttakurssin häiritseviä liikkeitä ja vääristymiä, jotka voisivat vaarantaa sisämarkkinoiden häiriöttömän toiminnan. Laajentuminen voisi muuttaa institutionaalista tasapainoa rahaliiton jäsenten ja rahaliiton ulkopuolelle jääneiden jäsenten välillä, mutta sen vaikutus EMUn dynamiikkaan on todennäköisesti vähäinen. Useimmat hakijamaat suhtautuvat EMUun myönteisesti.

6. Laaja-alaiset politiikat

Sosiaalipolitiikka: Laajentuneen unionin sosiaalipolitiikan on otettava huomioon unioniin liittyvien maiden ajankohtaiset sosiaaliset ongelmat, mukaan lukien työttömyys ja kansanterveyskysymykset sekä mukautumiskehityksen entisissä ja uusissa jäsenvaltioissa aiheuttamat ongelmat. Tarvitaan merkittäviä investointeja inhimillisiin voimavaroihin ja yhteisön sosiaalipolitiikalta ja sen rahoitukselta edellytetään vastaavia panostuksia. Huomattavasti EU:n keskimääräistä elintasoaa alemmalla tasolla olevien kansalaisten suuri määrä, kehittymättömät ammatillisen koulutuksen verkot, yhä muutosvaiheessa olevat ja parannusta kaipaavat

elinkeinoelämän toimijoiden väliset suhteet sekä julkishallinnon tehottomuus voivat vaikuttaa haitallisesti siihen, miten yhteisöön liittyvät maat saattavat yhteisön säännöstöä voimaan ja ottavat yleisen eurooppalaisen sosiaalimallin käyttöön. Tietyillä aloilla, kuten työterveyden ja -turvallisuuden alalla, työntekijöiden hyvinvointia parantavan ja tuottavuutta edistävän yhteisön säännöstön saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä unioniin liittyvissä maissa edellyttää merkittäviä ja usein kalliita toimenpiteitä. Jos ne kuitenkin toteutetaan liian hitaasti tai riittämättömästi, niillä voi olla päinvastainen vaikutus kilpailuun, ja yhteisön toimintatapojen kehittäminen voi vaikeutua. Toisaalta laajentuminen korostaa sosiaalisen yhteenkuuluvuuden merkitystä perustamissopimusten mukaisissa tavoitteissa ja sen pitäisi täten lisätä myös sosiaalipolitiikan merkitystä.

Ympäristö: Unionin laajentuminen uusiin jäsenmaihin, joilla on vakavia ympäristöongelmia, on huomattava haaste yhteisön ympäristöpolitiikalle. Uusien ja nykyisten jäsenvaltioiden välisiä eroja ympäristönsuojelun tasossa on sekä ympäristö- että taloussyistä vähitellen kurottava umpeen. Tämä vaatii mittavia investointeja liittyvissä maissa, lähinnä julkisilta vesi-, energia- ja jätelaitoksilta, mutta myös yksityisiltä yrityksiltä. Lisäksi EU:n ympäristölainsäädännön käyttöönotossa ja täytäntöönpanossa tarvittavien hallintorakenteiden kehittäminen vaatii suuria ponnistuksia. EU:n ennen liittymistä ja sen jälkeen tarjoaman taloudellisen tuen tulisi myötävaikuttaa siihen, että kehittämisprosessi tapahtuu kohtuullisen ajan kuluessa. Yhteisön ympäristöpolitiikan loittoneminen maailmanlaajuisista kysymyksistä on pyrittävä estämään. Lisäksi on torjuttava se vaara, että sellaiset maat, joiden ympäristöstandardit ovat alhaisemmalla tasolla, estävät yhteisön ympäristöpolitiikan tulevan kehityksen. Samalla kasvaa EU:n vastuu rajoja ylittävistä ongelmista, jotka jo paljolti vaikuttavat Euroopan kansalaisiin. Näin ajatellen uusia ongelmia ei *synny* laajentumisen myötä, vaan olemassa olevat ongelmat korostuvat, ja mahdollisuudet ratkaista niitä paranevat. Laajentumisen yhteydessä korostuu todennäköisesti EU:n ympäristölainsäädännön joustavampi soveltaminen, ja painopiste siirtyy enemmän olemassaolevan lainsäädännön voimaan saattamiseen ja täytäntöönpanoon.

Kuluttajat: Laajentumisesta on todennäköisesti hyötyä EU:n kuluttajille, koska se lisää heidän valintamahdollisuuksiaan ja parantaa suojelun tasoa unioniin liittyvissä maissa. Yhteisön kuluttajapolitiikkaa on kuitenkin vahvistettava, jotta voitaisiin ottaa huomioon laajentumisen seurauksena lisääntyvät yhteisön sisäiset erot. Jos valvontajärjestelmät ja liike-elämän etiikka osoittautuvat riittämättömiksi, voi syntyä "heikkoja lenkkejä", joilla olisi kielteinen vaikutus laajentuneiden sisämarkkinoiden toimintaan.

Tiede, tutkimus ja kehitystoiminta: Unionin tutkimus- ja kehitystoiminnalle on odotettavissa hyötyjä, jos unioniin liittyy maita, joilla on merkittävää tieteellistä potentiaalia. Yhteisön TTK-ohjelmien painopistealueita voi olla tarpeen mukauttaa, jotta ne vastaisivat paremmin uusien jäsenten ja laajentuneen unionin tarpeita. Rakennerahastoista myönnettävällä tuella voitaisiin auttaa unioniin liittyviä maita, jotta ne pystyisivät paremmin osallistumaan yhteisön ohjelmiin.

Tietoyhteiskunta: Hakijamaiden kiinnostus tieto- ja viestintäteknikkaan on valtaisa. Näissä maissa tarjoutuu lupaavia mahdollisuuksia lähitoimialoille, ja niistä voi hyvinkin tulla johtavia tiettyjen tieto- ja viestintäteknikan käyttäjämaita. Laajentuminen voi siis lisätä tieto- ja viestintäteknikan merkitystä koko unionissa, millä lienee myönteisiä vaikutuksia lähialoille. Samalla tarvitaan aktiivisia toimenpiteitä varmistamaan, että unioniin liittyvät maat pystyvät todella tulemaan mukaan tietoyhteiskuntaan.

Kulttuuri, koulutus ja nuoriso: Laajempi kulttuuriulottuvuus on tärkeä osa EU:n laajentumista Keski- ja Itä-Euroopan maihin. Yhteisöön liittyvien maiden osallistumisesta yhteisön kulttuuri- ja koulutusohjelmiin ei ole odotettavissa erityisiä ongelmia. Uudet jäsenet saavat kuitenkin todennäköisesti merkittävän osan yhteisön ohjelmien ja rakennerahastojen varoista. Jatkuva yhteistyö liittymistä edeltävällä kaudella auttaa parantamaan näiden alojen elinkelpoisuutta ja tehokkuutta hakijamaissa, koska niillä helpotetaan niiden integroitumista Eurooppaan.

7. Alakohtaiset politiikat

Liikenne: Myös liikenteen alan odotetaan hyötyvän yhtenäismarkkinoiden laajentumisesta. Tarvitaan kuitenkin merkittäviä rahavaroja osittain myös EU:n rahastoista, joilla kehitetään unioniin liittyvien maiden liikenneverkkoja, mukautetaan niiden liikennekalustoa vastaamaan yhteisön työehto- ja turvallisuusvaatimuksia sekä muita teknisiä vaatimuksia sekä tukemaan eri liikennemuotojen kehitystä yhteisen liikennepolitiikan suuntaviivojen mukaisesti. Jos hakijamaat eivät ole valmistautuneet riittävästi ennen liittymistä, kilpailu sisämarkkinoilla voi vaikeutua. Tämä lisäisi protektionistista poliittista painetta, joka voisi olla seurausta myös liikenteen mukautumispaineista. Unionin liikenteeseen ja yhteiseen liikennepolitiikkaan vaikuttavat laajentumisen aiheuttamat ongelmat voitaisiin ratkaista, jos erityisesti turvallisuutta koskevia yhteisön säännöksiä otetaan käyttöön ajoissa ja riittävästi ja jos asianomaisten viranomaisten kapasiteettia vahvistetaan. Lisäksi liikenteen laatua on parannettava huomattavasti myöntämällä riittävästi voimavaroja verkoston ja kaluston uusimiseen. Nämä investoinnit lisäävät kysyntää liikennettä lähellä olevilla toimialoilla unionissa.

Energia: Laajentuminen ei näyttäisi aiheuttavan suurempia ongelmia unionille ja sen energiapolitiikalle, koska se hyödyttää koko maanosaa vakauttamalla energiansaantia, alan tutkimusta ja energiatehokkuutta. Nämä edut vaikuttavat todennäköisesti myönteisesti alueen turvallisuuteen ja rauhaan. Alan kehittämiseksi ja mukauttamiseksi yhteisön säännöstöön tarvitaan merkittäviä investointeja, jotka lisäävät EU:n lähitoimialoilta tulevaa kysyntää. Tarvittavien varojen puute on eräissä maissa pullonkaulana ja muiden alojen tavoin valmistautuminen ennen liittymistä on äärimmäisen tärkeää. EU:n energiapolitiikan olisi otettava huomioon laajentuneen unionin olosuhteet, kuten unionin lisääntynyt riippuvuus Venäjältä tai hakijamaiden kaivostoiminnan rakenneuudistuksen taloudelliset ja sosiaaliset seuraukset. Tavoitteita (esimerkiksi

energia-alan sisämarkkinoiden toteutuminen) voi olla vaikea saavuttaa laajentuneessa unionissa. Useilla aloilla (kuten ydinturvallisuudessa ja ympäristönormeissa) unionille ja sen politiikan aloille aiheutuvat ongelmat olisivat kuitenkin vielä vakavammat, ellei unioniin liittymisen vuoksi tehtäisi paljon työtä. Joissakin hakijamaissa *ydinturvallisuus* on ongelma, jolla on laajempaa alueellista ja Euroopan laajuista merkitystä, ja josta ollaan erityisen huolestuneita koko Euroopassa. Ongelma olisi siis ratkaistava kiireellisesti yhteisön säännösten avulla sekä "ydinturvallisuuskulttuuria" edistämällä.

Teollisuus: Laajentumisen pitäisi yleisesti hyödyttää yhteisön teollisuutta odotettavissa olevan taloudellisen toimeliaisuuden lisääntymisen ja voimavarojen paremman kohdentamisen kautta. Sekä liittyvissä maissa että nykyisissä jäsenmaissa on kuitenkin odotettavissa myös huomattavia mukauttamisesta aiheutuvia jännitteitä. Alkuvaiheessa liittyvillä mailla on alhaisten tuotantokustannusten ansiosta suhteellinen etu. Teollinen yhteistyö on yksi tärkeimpiä välineitä yhdentymisen saavuttamiseksi ja sen jännitteiden pienentämiseksi. Laajentuneessa unionissa EU:n teollisuuspolitiikan tavoitteita ja horisontaalista perustaa ei tarvitse muuttaa, mutta teollisuuspolitiikan on sopeuduttava sekä liittyvien maiden että laajemman yhdentymiskehityksen erityistarpeisiin.

Televiestintä: Laajentumisen ei odoteta vaikeuttavan yhteisön televiestintää koskevaa politiikkaa. Sen sijaan telealan markkinat laajenevat. Merkittävä investointitarve lisää todennäköisesti yhteisön myöntämän rahoituksen kysyntää. Yhteisön säännösten käyttöönotolla liittyvissä maissa ei pitäisi olla merkittäviä vaikutuksia, mutta laajentuminen saattaa vaikuttaa EU:n asemaan kansainvälisissä neuvotteluissa.

Pienet ja keskisuuret yritykset: Laajentuminen asettaa liittyvien maiden pienet ja keskisuuret yritykset huomattavien kilpailupaineiden alaisiksi. Tästä syystä EU:n politiikan keskeinen tehtävä on näiden yritysten sopeutumisen tukeminen. Liittyvien maiden integroimisessa EU:n yrityspolitiikkaan ei odoteta merkittäviä vaikeuksia. Laajentumisen seurauksena Euroopan unionin pienille ja keskisuurille yrityksille avautuu todennäköisesti uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

Audiovisuaalinen politiikka: Laajentumisen seurauksena kasvavien markkinoiden odotetaan yleisesti hyödyttävän audiovisuaalista alaa. Yhteisön audiovisuaalisen politiikan ei pitäisi kohdata merkittäviä vaikeuksia, vaikkakin lainsäädäntöä on lähennettävä kilpailun vääristymisen estämiseksi ja liittyvien maiden vaikeuksissa oleva audiovisuaalinen ala tarvitsee yhteisön tukea, etenkin teknisen infrastruktuurin kehittämisessä ja audiovisuaalisen yhteisölainsäädännön täytäntöönpanossa.

Kalastus: Laajentumisen ei odoteta aiheuttavan vakavia yhteiseen kalastuspolitiikkaan liittyviä vaikeuksia. Unionin kalavarat eivät merkittävästi kasva. Eräiden hakijamaiden rannikkoalueiden ylikapasiteetista ja vanhentuneesta tekniikasta kärsivä kalastussektori on jo nyt syvässä kriisissä ja kaipaa uudelleenjärjestelyä, mistä saattaa aiheutua sosiaalisia vaikutuksia, joihin on

puututtava. Itämerellä jo käynnistynyt yhteistyö helpottaa yhdentymistä, mutta yhteisön on tartuttava kalastusta koskeviin ongelmiin myös Mustallamerellä. Eräiden hakijamaiden kykyä saattaa voimaan yhteisön säännöstöä on kuitenkin seurattava tiiviisti.

8. Oikeus- ja sisäasiat

Unionin laajeneminen tarjoaa sekä haasteita että mahdollisuuksia taistella yhteisiä ylikansallisia ongelmia vastaan nykyiseen Euroopan unioniin sekä Keski- ja Itä-Euroopan maihin vaikuttavissa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa, poliisi- ja tulliyhteistyössä sekä oikeusasioissa tehtävässä yhteistyössä. Samalla tavoin kuin hakijamaiden heikkoudet näillä aloilla muodostavat uhkan nykyisille EU:n jäsenvaltioille, vaikuttaa niiden vahva toiminta oikeus- ja sisäasioissa myönteisesti nykyisen unionin kansalaisten turvallisuuteen ja vapauteen. On myös yleisen edun mukaista varmistaa, että oikeus- ja sisäasioiden yhteisiä ja korkeita standardeja sovelletaan koko laajentuneessa unionissa ja että jokainen liittyvä valtio pystyy täyttämään EU:n vaatimukset asianmukaisella tavalla. Niinpä on tärkeää mukauttaa hakijamaat näihin toimenpiteisiin jo hyvissä ajoin ennen yhteisöön liittymistä sekä tarjota niille riittävästi teknistä tukea. Tämä toiminta on jo käynnistetty. Mitä enemmän sitä tuetaan, sitä vähemmän rikollisuutta ja petostoimintaa siirtyy unioniin ja sitä vähemmän ongelmia liittyminen aiheuttaa.

OSA II - ANALYYSI

1. VAIKUTUS ULKOSUHTEISIIN

1.1. Vaikutus ulkopoliittikkaan

Laajentuneen EU:n henkiset ja taloudelliset voimavarat olisivat nykyistä huomattavasti rikkaammat ja moninaisemmat. Mikäli laajentunut EU on toimintakykyinen ja myös halukas toimimaan, se voi kasvattaa merkitystään ja ottaa suuremman vastuun yleismaailmallisista kysymyksistä. Laajentumisen odotetaan lisäävän jäsenvaltioiden ja koko maanosan turvallisuutta.

Laajentuminen muuttaa unionin geopoliittista tilannetta ja lähentää sitä Itä- ja Kaakkois-Euroopan kriittisiin alueisiin. Kahdenväliset kiistat, joissa hakijamaa on osapuolena ja kansallisiin ja etnisiin vähemmistöihin liittyvät kysymykset saattavat heikentää unionin yhteenkuuluvuutta ja yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ja niihin onkin paneuduttava ennen uusia liittymisiä. Näiden ongelmien paheneminen olisi turvallisuusriski unionille täysin riippumatta laajentumisesta. Laajentumisen yhteydessä tarjoutuu mahdollisuus tarttua näihin koko Euroopan sisäiselle turvallisuudelle keskeisiin kysymyksiin ja etsiä niihin myönteisiä ratkaisuja. Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot voivat merkittävästi edistää tätä kehitystä poliittisen painoarvonsa, vakautensa ja demokraattisten perinteidensä ansiosta.

Laajentumisen jälkeen EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittiset etunäkökohdat ja näkemykset ovat huomattavasti nykyistä epäyhtenäisemmät. Tästä syystä yhteisistä eduista ja muista yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksistä sopiminen saattaa vaikeutua. Toisaalta liittyvillä mailla ei pitäisi olla vaikeuksia ottaa käyttöön tätä koskevaa yhteisön säännöstöä, ja useimmat maat todennäköisesti toivovat sitä kehitettävän edelleen. Johdonmukainen ja tehokas yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, johon kuuluu entistä enemmän ongelmien ennaltaehkäisy diplomatian keinoin, on keskeisessä asemassa mikäli Euroopan unioni aikoo selvittää laajentumisen asettamista haasteista ja hoitaa sille maailmanpolitiikassa kuuluvat tehtävät.

Vaikka EU:n ja NATO:n laajentumiset ovatkin toisistaan riippumattomia kehityskulkuja, on niillä tärkeitä yhtymäkohtia, etenkin kun Berliinissä kesäkuussa 1996 pidetyssä NATO:n ministerikokouksessa sovittiin Euroopan turvallisuus- ja puolustusidentiteetin (European Security and Defence Identity, ESDI) perustamisesta Atlantin liiton yhteyteen. Laajentuminen vaikuttaa myös unionin yhteisen puolustuspolitiikan asteittaiseen kehittämiseen, sillä laajentuneen EU:n turvallisuusintressit ja turvallisuusvaatimukset ovat nykyistä monimutkaisemmat ja heterogeenisemmat. Huippukokouksessaan Madridissa heinäkuussa 1997 NATO päätti kutsua kolme maata laajentumisneuvotteluihin ja samalla päätettiin uusista toimenpiteistä, joiden avulla tiivistetään yhteistyötä muiden kumppanien kanssa. Huippukokouksessa tehtiin myös selväksi, että tulevaisuudessa laajentumisneuvotteluja käydään myös muiden yhteistyömaiden kanssa. Tämä merkitsee EU:n, Länsi-Euroopan unionin (WEU) ja NATO:n jäsenyyksien

lähentämisen pysymistä avoimena ja arkana kysymyksenä, jonka ratkaisu saattaa vaikuttaa myös tavoitteeseen, jonka mukaisesti WEU yhdistetään Euroopan unioniin.

1.2. Vaikutus taloudellisiin ulkosuhteisiin

Laajentunut Euroopan unioni ei pyri muuttamaan avointa, ulospäin suuntautunutta talous- ja kauppapolitiikkaansa. Sitä vastoin se voisi pyrkiä parantamaan kilpailuasemaansa yhä laajemmassa maailmantaloudessa.

Laajentumisen suorat vaikutukset *kauppaan* ovat vähäiset, sillä EU:n kauppa sekä hakijamaiden että kolmansien maiden kanssa on jo vapautumassa muiden kuin maataloustuotteiden osalta (Eurooppa-sopimukset, muut nykyiset tai suunnitellut vapaa-kauppa-alueet, Uruguayn kierroksen päätökset). Kuitenkin edellisten laajentumisten tapaan voidaan unionin talouden lisääntyneen dynaamisuuden odottaa synnyttävän unionin ja muun maailman välille huomattavia kaupan etuja.

Laajentumisen nettovaikutus kauppaan on mitä todennäköisimmin positiivinen. Liittyneiden maiden soveltama yhteinen ulkotullitariffi on keskimäärin alhaisempi kuin tällä hetkellä käytössä olevat kansalliset tariffit. Kehitysmaille avautuu niille myönnetyn etuuskohtelun ansiosta uusia markkinoita liittyvissä maissa, kun taas jälkimmäisten pääsy kehitysmaiden markkinoille helpottuu (taloudellisen ja kaupan yhteistyön avulla). Eräillä hakijamailla on vielä merkittäviä yhteyksiä entisen Neuvostoliiton alueella ja tietyissä kehitysmaissa sijaitseviin kumppaneihinsa, ja näiden yhteyksien kautta saattaa Euroopan unioniin sijoittautuneille yrityksille avautua uusia kanavia lisätä kauppaa kyseisten maiden kanssa. Nettovaikutus kaupankäyntiin on kuitenkin riippuvainen suhteellisesta kustannus- ja hintakilpailukyvyistä. Toisaalta laajentuminen saattaa johtaa kaupan suuntautumiseen muualle sekä kehitysmaille EU:ssa tarjoutuvien tullietuuksien kaventumiseen tai poistumiseen, etenkin eräiden maataloustuotteiden osalta.

Liittymisen yhteydessä uusien jäsenvaltioiden on sopeutettava nykyinen kauppajärjestelmänsä ja muu taloutta koskeva ulkopolitiikkansa yhteisön vastaaviin tai poistettava niiden omien ja yhteisön järjestelmien väliset epä johdonmukaisuudet. Niiden on omaksuttava yhteisön kansainväliset, monenväliset ja kahdenväliset velvoitteet ja joko tehtävä muutoksia omiin velvoitteisiinsa tai eräissä tapauksissa korvattava ne kokonaan yhteisön velvoitteilla. Tämä tarkoittaa etuuskohtelun myöntämistä kolmansille maille yhteisön kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti (kahdenväliset vapaakauppasopimukset ja tuleva Lomé'n yleissopimus) ja eräiden yhteisön autonomisten järjestelmien omaksumista (yleinen tullietuusjärjestelmä). Liittymisajankohtana yhteisön säännöstö on todennäköisesti kehittynyt nykyisestä merkittävästi kohti kaupan edelleen vapauttamista (nykyisten ja mahdollisesti myös uusien WTO:n sopimusten täytäntöönpano, uudet vapaakauppasopimukset jne.). Sellaisissa tapauksissa, joissa kolmansilla mailla on erityisiä sopimuksia tai erityissuhteita liittyviin maihin (näihin kuuluvat maksujärjestelyt), on varmistettava, ettei tarvittavalla mukauttamisella ole kielteisiä vaikutuksia EU:n suhteisiin kyseisiin maihin. Kun jäljellä olevia määrällisiä rajoituksia mukautetaan uusien jäsenvaltioiden liittymisen myötä, EU:n on otettava samoin huomioon mahdolliset vaikutukset kolmansiin maihin.

Laajentuminen lisää todennäköisesti voimakkaasti *ulkomaisia suoria investointeja* liittyviin maihin, ja investointien nettovirta laajentuneeseen Euroopan unioniin on samoin

todennäköisesti positiivinen. Vaikutusta pääomavirtaan Euroopan unionista sen ulkopuolelle on vaikea ennustaa.

Liittyvien maiden työvoiman liikkuvuus saattaa vaikuttaa kolmansista maista jäsenvaltioihin suuntautuvaan *maahanmuuttoon*, mikä taas voi vaikuttaa näiden maiden ja EU:n välisiin suhteisiin.

Varsinkin unionin yhteistyökumppanit Välimeren alueella, uusissa itsenäisissä valtioissa ja AKT-valtioissa pelkäävät uusien jäsenien sopeuttamisen yhteisöön vaativan ponnisteluja, joiden seurauksena näiden alueiden kehittämiseen tarjolla olevat *yhteisön varat* vähenevät. Ilman tätä mahdollisuutta poissulkevaa sitoumusta vaikuttaa tämä unionin ja näiden maiden välisiin suhteisiin ja niissä unionia kohtaan tunnettuun luottamukseen. Samalla se lisäisi kyseisten alueiden keskinäistä ja sisäistä kilpailua rahoituksesta.

On siis varmistettava, etteivät laajentuminen ja uusien jäsenten huomattavat rakenne muutosta ja kehitystä koskevat ongelmat vähennä unionin avoimuutta ja sen tuntemaa vastuuta muusta maailmasta, etenkin kehitysmaista.

1.3. Vaikutus joihinkin erityisalueisiin

Laajentuminen Keski- ja Itä-Euroopan maihin vaikuttaa sekä EU:n ja kolmansien maiden ja alueiden väliseen politiikkaan ja suhteisiin että EU:n asemaan kansainvälisissä järjestöissä.

Vakaalla ja läheisellä pitkäaikaisella suhteella demokraattiseen *Venäjään* on keskeinen merkitys Euroopan unionille ja koko Euroopan ja maailman vakaudelle. Laajentumisen pitäisi edistää suhteita ja yhteistyötä Venäjään, *Ukrainaan ja muihin uusiin itsenäisiin valtioihin*. Laajentuminen lisää myös EU:n itäisten naapurien turvallisuutta lujittamalla demokratiaa ja vahvistamalla vakautta Keski- ja Itä-Euroopassa. Maantieteellinen läheisyys, perinteisesti merkittävät taloudelliset siteet, kulttuurin ja uskonnon yhtenäisyys liittyvien valtioiden ja uusien itsenäisten valtioiden välillä edistävät kaikki läheisempiä suhteita. Laajentumisella saattaa kuitenkin olla epäedullisia vaikutuksia mikäli se tulkitaan uusien raja-aitojen pystyttämiseksi Itä-Eurooppaan. Unioni on ryhtynyt toimiin näiden riskien minimoimiseksi sekä sellaisten olosuhteiden luomiseksi, joissa laajentumisen synnyttämät uudet mahdollisuudet voidaan hyödyntää. Näihin toimiin kuuluvat Euroopan laajuisten verkkojen kehittäminen ja uusien itsenäisten valtioiden tukeminen, jotta ne voisivat täysipainoisesti osallistua sekä aluetason yhteistyöhön että eurooppalaiseen ja maailmanlaajuiseen taloudelliseen ja poliittiseen järjestelmään. On otettava huomioon itäisten naapurien oikeutetut turvallisuutta ja taloutta koskevat näkökohdat samoin kuin venäläisten vähemmistöjen asemaa laajentuneessa unionissa koskevat näkemykset. Liittyvien maiden ja niiden itäisten naapurien väliset kiistat saattavat muodostaa unionin turvallisuudelle potentiaalisen uhkan, ja nämä kysymykset on ratkaistava viipymättä. On tärkeää varmistaa, että kumppanuus- ja yhteistyösopimukset samoin kuin Euroopan unionin Venäjää ja Ukrainaa koskevat toimintasuunnitelmat hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti ja että uusien itsenäisten valtioiden siirtymäprosessin jatkumista tuetaan.

Entisen Jugoslavian alueen tapahtumat ovat korostaneet *Kaakkois-Euroopan* merkitystä koko maanosan rauhan ja turvallisuuden kannalta. Euroopan unioni rakentaa suhteitaan näihin maihin alueellisen lähestymistavan pohjalta, solmimalla naapureidensa ja EU:n

kanssa yhteistyöhön valmiiden maiden kanssa poliittiset ja taloudelliset suhteet. Laajentuminen alueen hakijamaihin lähentäisi koko aluetta unioniin ja voisi merkittävästi lisätä alueellista vakautta. EU:n suhteiden merkitys alueella sijaitseviin unionin ulkopuolisiin valtioihin kasvaa, kun unioni on yhä enemmän tekemisissä Balkanin kysymysten kanssa ja koska alueen maita yhdistävät rajanaapuruus ja historialliset siteet. Liittyvien maiden ja alueella sijaitsevien muiden maiden kahdenvälisiin kiistoihin, joihin kuuluvat vähemmistöjä koskevat erimielisyydet, on löydettävä ratkaisu. Laajentuneiden ja avoimien EU:n markkinoiden vaikutukset entisen Jugoslavian vielä sodasta toipumassa olevien maiden talouteen ovat todennäköisesti myönteiset, mikä edistäisi EU:n ja näiden maiden välisiä suhteita. Laajentumisesta ulkopuolisille maille aiheutuvat kielteiset taloudelliset vaikutukset on vältettävä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä kauppaan sekä kauttakulkuliikenteen ja Euroopan laajuisten verkkojen kehittämiseen.

Euroopan unioni tukee voimakkaasti *alueellisia yhteistyöohjelmia* (muun muassa Barentsinmeren, Itämeren ja Mustanmeren alueet, keskieuropalainen aloite sekä useat aloitteet Balkanin alueella), joiden avulla edistetään Euroopan vakautta ja turvallisuutta ja sen yhdentymistä. Laajentumisen myötä kasvaa näihin yhteistyöohjelmiin osallistuvien EU:n jäsenvaltioiden määrä ja samalla myös EU:n osallistuminen niihin. Samanaikaisesti myös tällaisen alueellisen yhteistyön merkitys kasvaa, sillä sen kehittäminen edistää laajentuneen unionin avoimuutta itäisiä naapureita kohtaan, niin ettei Euroopan mantereelle synny uusia jakolinjoja. Yhteistyö edistää myös siihen osallistuvien EU:n ulkopuolisten valtioiden tavoitetta yhä parempien suhteiden luomisesta unioniin.

Euroopan unioni on rakentanut läheiset suhteet *Välimeren* maihin, ja näiden suhteiden merkityksen kasvu jatkuu. Barcelonassa pidetty Euro-Välimerikonferenssi on tästä esimerkki. On pyrittävä välttämään EU:n ja Välimeren maiden välisiä suhteita heikentäviä vaikutuksia eri alueilla, esimerkiksi maataloudessa, tekstiiliteollisuudessa, energian viennissä, näihin maihin suuntautuvissa suorissa ulkomaisissa investoinneissa ja niiden kansalaisten asemassa Euroopan unionissa. Tällaisten vaikutusten ehkäiseminen saattaa edellyttää erillisiä toimenpiteitä. EU:n suhde *Turkkiin* on erityisen läheinen, ja Turkin kelpoisuus EU:n jäseneksi on äskettäin uudelleen vahvistettu. EU:n ja Turkin välillä on jo tulliliitto. Laajentuminen Balkanin hakijamaihin (ja Kyprokseen) kasvattaa entisestään unionin ja Turkin välisten suhteiden merkitystä.

Pohjoisen ja etelän väliseen vuoropuheluun liittyvä talouden ja kaupan yhteistyö ja kehitysapu on keskeinen osa EU:n ponnisteluja poliittisen vakauden takaamiseksi maailmassa. Unionin pitkälle edennyt kumppanuus AKT-valtioiden kanssa perustuu vuoropuhelun ja ennustettavuuden velvoitteisiin, jotka sitovat sitä rahalliseen, taloudelliseen ja tekniseen apuun. Näiden maiden vientituotteille myönnetään myös etuuskohdeltu yhteisön markkinoilla. Laajentuminen Keski- ja Itä-Euroopan maihin ei saa tapahtua tai edes näyttää tapahtuvan tämän politiikan ja näiden suhteiden kustannuksella. Laajentuminen kasvattaa AKT-valtioiden, Aasian ja Latalalaisen Amerikan maiden sekä Etelä-Afrikan vientimarkkinoita. Tiettyjen vientituotteiden vielä riittämättömään kilpailukykyyn liittyviä ongelmia voidaan lievittää tehostamalla tukea. Tähän päästään vahvistamalla EU:n ja jäsenvaltioiden yhteistyöpolitiikan koordinoitua. Unioniin liittyvien maiden odotetaan tuovan merkittävän lisän yhteisön kehityspolitiikkaan, etenkin kun niillä on omakohtaista kokemusta taloudellisesta muutoksesta ja alakohtaisesta mukauttamisesta.

EU:n laajentumisen itään pitäisi vahvistaa ja syventää *transatlanttisia* suhteita. Yhdysvallat (ja Kanada) kannattavat voimakkaasti laajentumista. Yhdysvallat toden-

näköisesti lisää painostustaan, jotta Eurooppa ottaisi suuremman vastuun omasta turvallisuudestaan ja maailmanlaajuisista ja alueellisista tapahtumista. Talouden alueella saattaa korvauksista käytävissä neuvotteluissa tulla esille eräitä ongelma-alueita tai -aloja (esim. teräs ja maatalous), joilla laajentuminen merkittävästi kasvattaisi unionin kilpailukykyä.

EU:n laajentumisella pitäisi yleisesti olla myönteinen vaikutus suhteisiin *Aasiaan* ja etenkin *Japaniin*. Laajentumisen seurauksena käytävissä korvausneuvotteluissa ei odoteta merkittäviä ongelmia. Aasian maiden ja hakijamaiden välinen teollinen yhteistyö samoin kuin pääomavirrat Aasiasta näihin maihin helpottavat yksittäisten hakijamaiden taloudellista mukautusta.

Mikäli unioni pystyy esiintymään yhtenäisenä, vahvistaa laajentuminen sen painoarvoa ja neuvotteluvaltaa *kansainvälisissä järjestöissä*. Tästä syystä EU:n kauppakumppanit tarkastelevat tulevaisuudessa sen toimia vielä nykyistäkin tarkemmin. Unionin on tarkasteltava laajentumisen merkitystä sen asemaan WTO:ssa sekä unionin tehtäviä ja edustusta järjestöissä kuten YK ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ja kansainväliset rahoituslaitokset. Sen on myös otettava huomioon, että eräät näistä rahoituslaitoksista lopettavat liittymisen yhteydessä rahoituksen Euroopan unioniin liittyviin hakijamaihin.

2. YLEINEN TALOUDELLINEN VAIKUTUS

Laajentumisen vaikutus unionin talouteen on epäilemättä edullinen pitemmällä aikavälillä. Se merkitsee laajemman talousalueen syntymistä, jolla on nykyisten 370 miljoonan kuluttajan sijasta jopa 500 miljoonaa kuluttajaa. Tuotannontekijä- ja hyödykemarkkinoiden vapautuminen, yhteiset pelisäännöt ja lopuksi yhteinen raha mahdollistavat voimavarojen paremman kohdentamisen ja suurtuotannon etujen hyödyntämisen. Tämä voi johtaa nopeampaan kasvuun ja hitaampaan inflaatioon koko alueella ja parantaa EU:n kilpailuasemaa maailmassa.

Etuja ei kuitenkaan saavuteta välittömästi eivätkä ne jakaudu tasaisesti kaikkialle. Laajentumista seuraa väistämättä pitkä kausi, jonka aikana eri toimialat ja maantieteelliset alueet joutuvat huomattaviin sopeutumispaineisiin. Tämä voi aiheuttaa taloudellisia, sosiaalisia ja poliittisia paineita.

Euroopan unionin on joka tapauksessa kuitenkin muututtava laajentumisesta riippumatta. Sisäinen epätasapaino eri maissa, hyödyke- ja palvelumarkkinoiden globalisoituminen, muuttunut maailmankaupan järjestys, uusien ja erittäin kilpailukykyisten Kaakkois-Aasian ja Itä-Euroopan tuottajien ilmestyminen markkinoille - kaikki nämä tekijät aiheuttavat suuria sopeutumispaineita talouksillemme. Unioni on jo sitoutunut vastaamaan näihin kysymyksiin. Niinpä laajentumisen taloudellisia vaikutuksia tulisi pitää jo olemassa olevien suuntauksien kehityksenä pikemminkin kuin uusina unionin talouteen kohdistuvina paineina.

2.1. Mahdollinen taloudellinen hyöty

Yleisesti ottaen sisämarkkinoiden laajentumisen odotetaan kasvattavan tuotantoa ja lisäävän työpaikkoja huomattavasti. Ehdokasmaiden avautuminen on jo johtanut nopeasti laajeneviin kauppayhteyksiin. Maiden kaupan arvo unionin kanssa kasvoikin yli kolminkertaiseksi vuosina 1989-95. Yhdentymisen syveneminen ja laajentuminen auttavat muuttamaan Keski- ja Itä-Euroopan maiden nopeasti kasvavat tulot Länsi-Euroopan vientimarkkinoiden jatkuvaksi nopeaksi kasvuksi. Uusien ja kilpailukykyisten itäeurooppalaisten toimittajien ilmestyminen markkinoille hillitsee todennäköisesti myös keskeisten toimialojen ja palveluiden tuotantopanosten hintojen nousua, mikä alentaa kustannuksia tai hillitsee niiden nousua ja parantaa niiden kilpailukykyä maailmanlaajuisesti. Itä-Euroopan julkisen ja yksityisen pääomakannan uudistamisen tarve ja yleiseurooppalaisen infrastruktuurin rakentaminen lisäävät todennäköisesti investointeja. Yhdentymisen syveneminen lisäänee kilpailua tuotannontekijöiden markkinoilla (työvoimamarkkinoilla) ja hyödykemarkkinoilla. Tämä hillitsee hintainflaatiota, mikä helpottaa hintavakauteen tähtäävän rahapolitiikan harjoittamista ja pitää korot suhteellisen alhaisina, mikä puolestaan kiihdyttää kasvua.

Kilpailun kiristyminen työmarkkinoilla - joko suoraan muuttoliikkeen vuoksi tai välillisesti markkinoille tulevien uusien kilpailijoiden vuoksi - myötävaikuttaisi luultavasti maltilliseen palkkakehitykseen Länsi-Euroopassa ja tukisi siten uusien työpaikkojen syntymistä. Nopeampi kasvu yhdessä maltillisten palkankorotusten kanssa saattaisi myös mahdollistaa työllisyysnäköymien kohentamisen entisestään, joskin ammattitaidottoman työvoiman lienee jatkossakin vaikea löytää työtä.

(Yleiseurooppalaisen) työvoiman mahdollinen integraatio lieventää luultavasti kasvumahdollisuuksiin kohdistuvia rajoituksia.

Itä-Euroopan markkinoiden syntyminen pitäisi jatkossakin merkitä suunnanmuutosta alueellisissa kaupparakenteissa. Laajentumisen aiheuttama uusi työnjako johtanee rajan ylittävien toimien tiivistymiseen. Laajentumisprosessi nopeuttanee kaupan laajentumista kahdesta syystä: tiiviimpi integraatio merkitsee sitä, että suurempi osa kaupasta tapahtuu unionin sisällä, ja liittyminen elvyttää hakijamaiden talouskasvua ja kasvattaa siten niiden tuontikysyntää. Lisäksi julkisten tulonsiirtojen lisääminen koheesionäkökohtien vuoksi voi antaa hakijamaille mahdollisuuden tuoda investointihyödykkeitä, joiden avulla ne voivat lisätä tuotantopotentiaaliaan ja saavuttaa jäsenyyden edellyttämän taloudellisen kehityksen nopeammin.

2.2. Ongelma-alueet ja riskit

Tämä laajentuminen eroaa edellisestä laajentumisesta, koska ehdokasmaat ovat siirtymätalouksia ja vasta saavuttamassa EU:n talouskasvun. Niinpä laajentumisen suurimmat haasteet ovat (i) hakijamaiden alhainen kansantulo henkeä kohti, (ii) maatalouden ja muiden nk. herkkien alojen suuri osuus kansantaloudesta useimmissa maissa, (iii) puutteellinen kuljetus-, tietoliikenne- ja energia-alan perusrakenne ja verkosto ja (iv) hallinnon heikko taso. Vaikka rakennesopeutus on laajentunut ja vauhdittunut joissakin hakijamaissa, näiden tekijöiden vaikutus jatkuu keskipitkällä aikavälillä. Lisäksi (v) EU-maiden ja useimpien hakijamaiden korkea työttömyys vaikeuttaa niiden työntekijöiden työnsaantia, jotka mahdollisesti menettävät työpaikkansa toimialan tai paikallisen rakennesopeutuksen vuoksi. Nämä ongelmat voivat johtaa toimialakohtaisiin tai aluepoliittisiin toimiin ja sellaisen finanssi- tai rahapolitiikan harjoittamiseen, joka ei ole suotuisaa edellämainittujen laajentumisetujen saavuttamiseksi.

Euroopan korkeiden työttömyyslukujen valossa onkin poliittisesti vaikeaa toteuttaa sellaista sopeuttamista, joka vähentäisi työpaikkojen lukumäärää. Jos rakennesopeutuksen avulla luodut työpaikat syntyvät muille kuin entisille alueille ja toimialoille, poliittiset päättäjät voivat suhtautua kielteisesti jopa työpaikkojen nettomääräiseen kasvuun. Sen vuoksi on sitäkin tärkeämpää kehittää kauppaa, investointeja ja markkinoiden yhdentymistä, jotka ovat tärkeimmät keinot edistää kasvua ja työllisyyttä tässä yhteydessä.

Sopeutuminen on todennäköisesti varsin vaikeaa alueilla ja toimialoilla, joilla jo nyt on liikatarjontaa työmarkkinoilla tai ylikapasiteettia nk. herkillä aloilla. Sopeutuminen on paljon helpompaa silloin, kun kapasiteetit ovat toisiaan täydentäviä tai eivät varsinaisesti kilpaile keskenään kuten esim. tietoliikenne, energiantuotanto, rahoituspalvelut ja matkailu. On vaikea ennustaa tarkalleen, mitkä toimialat ja alueet 'häviävät' tai 'voittavat' ja kuinka paljon, mutta sopeutumistarpeet kasvavat alueilla ja toimialoilla, jotka jo nyt ovat taloudellisesti vaikeuksissa. Tähän rakennemuutokseen liittyvien alueellisten ja sosiaalisten ongelmien lievittämiseen tarvitaan ehkä julkista tukea.

2.2.1. Toimialakohtaiset ja alueelliset kysymykset

Työmarkkinat

Länsi- ja Itä-Euroopan väliset suuret palkkaerot kannustavat voimakkaasti muuttoliikkeeseen idästä länteen Länsi-Euroopan korkeasta työttömyydestä huolimatta. Tämä voi toisaalta nopeuttaa työmarkkinoiden kehittämistä joustavampaan suuntaan, erityisesti rajanaapurimaissa kuten Saksassa, Itävallassa, Kreikassa ja Pohjoismaissa. Toisaalta työmarkkinoiden epätasapaino voisi kasvaa, koska Länsi-Euroopan syrjäytyvälle työvoimalle on vain vähän työllistymismahdollisuuksia. Vaikka kovimmat sopeutumispaineet kohdistuvat matalapalkkaiseen työväestöön, Länsi-Euroopan maihin saattaa muuttaa myös korkeasti koulutettuja työntekijöitä, mikä saattaa auttaa ratkaisemaan tämän työmarkkinasegmentin tarjontakapeikkoja. Vaikutusten suuruutta on vaikea arvioida: Kreikan, Espanjan ja Portugalin liittyessä näistä maista odotettiin yleisesti laajaa maastamuuttoa, joka ei itse asiassa koskaan toteutunut. Tämänkertaisten hakijamaiden osalta palkkaerot ovat niin suuret, että se voi lisätä muuttoliikkeen toteutumisen mahdollisuutta, joskin muuttoliikettä saattaa jonkin verran hillitä näiden maiden taloudellisen tilanteen odotettu kohentuminen ja Länsi-Euroopan epävarmat työllisyysmahdollisuudet.

Toimialakohtainen sopeutuminen

Laajentuneessa unionissa maatalous, hiili- ja kaivosteollisuus ja perinteiset alat, kuten tekstiiliteollisuus, saattavat olla toimialoja, joilla sopeutuminen on voimakkainta. Uusia työllisyys- ja tuotantomahdollisuuksia syntyy aloille, jotka hyötyvät lopputuotantotoimialojen - esim. elintarvike- ja vaatetusteollisuuden - sopeutumispaineista ja joiden kysyntää kasvattaa uusien markkinoiden syntyminen idässä ja etuoikeutettu pääsy niille.

Laajentuminen kasvattaisi eurooppalaisten maataloustuotteiden markkinoita. Maataloustuotteet ovat säilyneet teollisuustuotteita suojatumpina Eurooppa-sopimusten nojalla. Jäljelle jääneiden kaupan esteiden purkaminen lisäisi siten alkutuotteiden sekä elintarvikejalosteiden kauppaa ja voisi lisätä yleistä taloudellista hyvinvointia, vaikka sopeutumispaineet voisivat olla huomattavia hakijamaissa, kun niihin kohdistuu kilpailua. Samalla vähäisempiä ongelmia saattaisi ilmaantua myös joidenkin tuotteiden osalta nykyisissä jäsenmaissa. Laajentuminen saattaa myös parantaa unionin pääsyä hakijamaiden perinteisille markkinoille entisen Neuvostoliiton maissa. Yhteisen maatalouspolitiikan laajentaminen nykymuodossaan hakijamaihin aiheuttaisi kuitenkin koko joukon ongelmia budjettivaikutuksen, hakijamaiden talouden ja EU:n kansainvälisten kauppasopimusten osalta (ks. *osa II, luku 4*).

Alueellinen sopeutuminen

Monen suhteellisen köyhän maan liittyminen unioniin on erityisen suuri haaste unionin taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta vahvistaville politiikan osa-alueille. Haaste on sitäkin suurempi, koska kilpailupaineen kasvu voi aiheuttaa laajaa sopeutumispainetta hakijamaissa. Ongelma on suurempi alueilla, jotka säilyvät edelleen hyvin riippuvaisina maataloudesta tai teollisuudenaloista, joihin laajentuminen vaikuttaa voimakkaimmin. Tässä yhteydessä on tärkeää varmistaa, että kansallisessa kehitysstrategiassa kiinnitetään huomiota siihen, ettei olemassa olevia maan sisäisiä alueellisia eroja saa kasvattaa.

Hakijamaiden kasvupotentiaalin parantamiseksi täytyy rakentaa julkisin ja yksityisin varoin rahoitettu riittävä infrastruktuuri ja investoida henkilöstöön. Tämä merkitsee huomattavaa rahoitustarvetta, joka pystytään vain osaksi kattamaan kotimaisin säästöin. Erityisesti julkisen infrastruktuurin osalta varojen siirrot läntisistä maista, erityisesti unionista, ovat erittäin tärkeitä.

Irlannin, Espanjan ja Portugalin kokemukset osoittavat, että taloutta voidaan kehittää melko nopeasti, kun sitä tukee riittävä sisäpoliittinen ohjelma ja suotuisa kansainvälinen ympäristö. Unionin tuki rakennerahastojen muodossa on merkittävästi edistänyt kehitystä ja se vaikuttanee samalla lailla liittyvissä maissa.

Se, miten laajentuminen todennäköisesti vaikuttaa keskipitkällä aikavälillä nykyisiin koheesiorahastosta tukea saaviin maihin, on hyvin epävarmaa. Laajentuminen vaikutus vaihtelee maittain ja alueittain niiden kilpailukyvyyn mukaan. Sopeutumispaineiden osalta ei kuitenkaan liene syytä suhtautua perusteettoman pessimistisesti nykyisen unionin vähemmän kehittyneiden maiden näkymiin: Espanjan ja Portugalin liittyessä unioniin esitettiin samanlaisia pelkoja, mutta ne osoittautuivat liioitelluiksi.

Unionin taloudellinen painopiste siirtyy itäänpäin, millä on jonkin verran vaikutusta yritysten sijaintipäätöksiin, pääasiassa uusille markkinoille pääsyn vuoksi, mutta myös tuotantokustannuksista johtuvan uudelleensijoittautumisen vuoksi. Maantieteellisen sijaintinsa vuoksi hakijamaiden tilanne on yleisesti ottaen suotuisa. Niillä voi siten olla hyvä mahdollisuus hyötyä suhteellisista eduistaan, esim. alhaisista yksikkötyökustannuksista ja kuljetuskustannuksista, jotka johtuvat siitä, että ne ovat lähellä unionin tärkeimpiä markkinoita, jos vain tarpeellinen kuljetusinfrastruktuuri on olemassa. Uusi sijaintia koskeva teoria painottaa, että kaukaisen sijainnin vaikutukset eivät välttämättä ole haitallisia: kaupan esteiden poistaminen voisi johtaa teollisuusryhmittymien keskittymiseen suurtuotannon etujen vuoksi, joka voisi hyödyttää myös kaukaisia alueita, jos parempaan markkinoillepääsyyn yhdistyisi sellaisia kilpailuetuja kuin esim. alhaiset palkat. Kuitenkin ainoastaan toimialat, joilla on alhaiset kiinteät kustannukset ja joiden kuljetuskustannukset alenisivat riittävästi, olisivat taipuvaisia siirtymään pois nykyisistä jäsenmaista sellaisille alueille ehdokasmaissa, joissa reaaliset yksikkötyökustannukset ovat vieläkin alhaisemmat.

2.2.2 Moninaisuus lisääntyy

Laajentuminen muuttaa unionin entistä heterogeenisemmäksi. Tämä on suuri haaste eräälle yhdentymisen keskeisistä periaatteista eli unionin lainsäädännön yhtenäiselle luonteelle - yhteinen politiikka, jota sovelletaan kaikkiin. Laajentuminen ei edellytä tämän peruseriaatteen muuttamista, ja mahdolliset siirtymäkauden järjestelyt on rajattava sekä ajallisesti että laajuudeltaan. Näissäkin puitteissa unioni joutuu väistämättä valitsemaan joko uusien jäsenmaiden lainsäädännön nopean mukauttamisen, josta aiheutuisi luultavasti huomattavia kustannuksia, tai sitten asteittaisen mukauttamisen. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa piilee tiettyjä riskejä, jos se toteutetaan liittymisen jälkeen. Sillä voi olla esimerkiksi haitallisia sivuvaikutuksia sisämarkkinoiden toimintaan.

Talous- ja rahaliiton laajentaminen uusiin jäsenvaltioihin ei ole yksinkertaista. Laajentuneessa unionissa eri maiden taloudellinen tilanne on entistä vaihtelevampi, ja tämä voi vaikeuttaa talouspolitiikan yhteensovittamista. Lisäksi ehdokasmaissa tarvitaan lisää finanssipoliittisia uudistuksia ja kokemusta veronkannosta, jotta ne saavuttavat pysyvästi unionin finanssikurin tason. Ehdokasmaissa tavoitteen saavuttamiseksi

tarvittavaan talouskehitykseen liittyy usein myös kasvavia inflaatiopaineita, mikä vaikeuttaa raha- ja valuuttapolitiikkaa. Nimellisten valuuttakurssien suuret muutokset voisivat olla uhkaksi sisämarkkinoiden toiminnalle.

Markkinoihin liittyvien politiikkaan kohdistuvien vaikutusten lisäksi laajentuminen lisää maatalous-, maaseutu- ja ympäristöongelmien moninaisuutta unionissa. Tämä edellyttää laaja-alaisempaa politiikkaa ja tarkennettua tavoitteenasettelua. Paikallisen (alueellisen tai kansallisen) vaikutuksen lisääminen politiikassa saattaa olla aiheellista, mutta se ei saa tapahtua tasapuolisten kilpailuedellytysten ja koheesion edistämisen kustannuksella.

Lopuksi voidaan todeta, että laajentuminen voi aiheuttaa muutoksia unionin hallintomenettelyissä, joissa täytyy ottaa huomioon hakijamaiden heikosti kehittynyt hallinto ja petosten vastaisen toiminnan tarve.

3. RAKENNEPOLITIikka

Seuraavat edellytykset ohjaavat arviointia laajentumisen vaikutuksista rakennepolitiikkaan:

- Taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen on nyt ja tulevaisuudessa sisämarkkinoiden sekä talous- ja rahaliiton ohella yksi Euroopan unionin peruspilareista.
- Vuoden 1999 jälkeen koheesiopolitiikkaa vahvistetaan siten, että tehokkuutta, valvontaa ja rationalisointia koskevia vaatimuksia kiristetään käyttäen lähtökohtana nykyisiä periaatteita. Tämä koskee niin nykyisen 15 jäsenvaltion kuin tulevienkin jäsenvaltioiden tukikelpoisia alueita.

3.1 Laajentunutta Euroopan unionia koskevat tiedot

Euroopan unionin laajentuminen 26 jäsenvaltiosta³ koostuvaksi olisi merkittävä muutos ottaen huomioon, että edellisissä laajentumisissa jäsenvaltioiden lukumäärä on kasvanut korkeintaan kolmella (vuosina 1973 ja 1995).

Taulukko 1: Euroopan unionin laajentumisten vaikutukset

(perustuu vuoden 1995 tietoihin)	pinta-alan kasvu	väkiluvun kasvu	BKT:n ⁴ kokonaiskasvu	BKT/asukas kehitys	BKT/asukas keskiarvo EUR6=100
EUR 9 / EUR 6	31 %	32 %	29 %	- 3 %	97
EUR 12 / EUR 9	48 %	22 %	15 %	- 6 %	91
EUR 15 / EUR 12 ⁵	43 %	11 %	8 %	- 3 %	89
EUR 26 / EUR 15	34 %	29 %	9 %	- 16 %	75

Seuraavan laajentumisen aiheuttamien muutosten merkitystä voidaan kuvailla (taulukko 1) edellisiä laajentumisia vastaavalla pinta-alan ja väkiluvun kasvulla. Tärkein seikka on kuitenkin ennenkokemattoman merkittävä yhteisön keskimääräisen asukasta kohti lasketun BKT:n pieneneminen, joka yksinään ylittää kaikista aikaisemmista laajentumisista aiheutuneet pienenemiset yhteensä.

Kymmenen Keski- ja Itä-Euroopan maata, joiden asukasta kohti lasketun BKT:n on arvioitu olevan 32 prosenttia yhteisön keskiarvosta, ovat kaukana neljästä epäedullisimmassa asemassa olevasta Euroopan unionin jäsenmaasta, joiden BKT asukasta kohti on 74 prosenttia yhteisön keskiarvosta. Hakijamaiden väliset erot ovat merkittäviä, ja

³ sisältää Kyproksen, jota ei käsitellä tässä tutkimuksessa

⁴ ostovoimapariteetin perusteella

⁵ sisältää Saksojen yhdistymisen

yksittäiset maat sijoittuvat välille 18-59 prosenttia 15 jäsenen unionin keskiarvosta. Täten kahden toisistaan kauimpana olevan KIE-maan, Liettuan ja Slovenian, keskinäinen suhde on 1:3,2⁶. Nykyisten kasvulukujen perusteella voidaan olettaa erojen edelleen kasvavan, vaikkei olekaan vielä mahdollista määrittellä tarkasti maita, joiden kasvu olisi pysyvästi muiden maiden kasvua nopeampaa.

Hakijamaiden väliset työttömyysasteen erot ovat, kuten Euroopan unionissakin, tuloeroja suuremmat. Bulgarian työttömyysaste (13,7 %) on neljä kertaa korkeampi kuin työttömyysaste Tšekin tasavallassa (3,4 %).

Hakijamaissa on myös monia erilaisia, suureksi osaksi aiemmin harjoitetusta politiikasta johtuvia sisäisiä alueellisia ongelmia. Markkinatalousjärjestelmää rakennettaessa tulee kuitenkin välttämättä esiin merkittäviä eroja eri alueiden kasvupotentiaalissa. Työllisyyden kehitys tai ulkomaisten investointien jakautuminen osoittavat jo nyt, että näillä alueellisilla eroilla on taipumus kasvaa.

Nykyhetkestä lähtien valmisteltavan ja liittymisestä lähtien sovellettavan rakennepolitiikan tarvetta voidaan perustella sekä ulkoisilla tekijöillä (etäisyyden pienentäminen yhteisön keskiarvoon) että sisäisillä tekijöillä (hakijamaiden sisäisten erojen kasvamisen ehkäiseminen).

Keskusjohtoisessa suunnitelmataloudessa ja taloudellisen muutoksen alkuvaiheessa KIE-mailla ei ole ollut merkittäviä hallinnollisia keinoja tai budjettivaroja näiden erojen pienentämiseksi. Työttömyyden kasvaessa ja tietoisuuden lisääntyessä taloudellisten muutosten sosiaalisista ja alueellisista kustannuksista nämä maat ovat äskettäin ottaneet käyttöön eräitä suoria tai välillisiä aluepoliittisia välineitä, esimerkiksi pk-yritysten tukijärjestelmiä, mutta henkilöresurssien hyödyntämisen välineet (ammattillinen koulutus, työmarkkinat, sosiaaliseen yhteisvastuuseen perustuvat järjestelmät) ovat vielä riittämättömät.

Tähän mennessä vain yhdessä hakijamaassa on hyväksytty aluepolitiikkaa ja aluesuunnittelua koskeva laki ja kolmessa maassa samankaltainen laki on valmisteilla. Muissa hakijamaissa on suuntaa-antavia asiakirjoja, jotka eivät ole sitovia. Kuitenkin lähes kaikissa maissa harjoitetaan aluesuunnittelupolitiikkaa, joka toisinaan ulottuu aluepolitiikkaan.

Lähivuosina, ennen seuraavia liittymisiä, on siis luotava ja otettava käyttöön yhteisön säännösten omaksumiseen soveltuvia toimintatapoja kansallisten ja yhteisön välineiden yhteensopimattomuuden välttämiseksi.

3.2. Yhteisön säännösten käyttöönotto hakijamaissa

3.2.1. Avustusstrategian määrittely

Saatavilla olevien tietojen perusteella kaikki hakijamaat olisivat nykyisillä valintaperusteilla oikeutettuja rakennerahastojen tavoitteen 1 mukaiseen tukeen koko alueellaan.

⁶ Unionin nykyiset 15 jäsenvaltiota sijoittuvat välille 66-169 prosenttia, niin että Kreikan ja Luxemburgin välinen suhde on 1:2,6.

Ongelma-alueiden laajuuden ja eräiden maiden pienehkön koon vuoksi keskipitkällä aikavälillä ei ole tarpeen määrittellä toimintalinjoja erityisen valikoivasti maantieteellisten seikkojen perusteella.

Tästä syystä ponnistelut hakijamaiden sisäisten erojen lisääntymistä vastaan on sisällytettävä siihen ensisijaiseen tavoitteeseen, jonka mukaisesti pyritään yleisesti pienentämään etäisyyttä yhteisön keskiarvosta.

Tähän liittyen on erotettava kolme maantieteellistä tasoa:

- **Alueellisella ja paikallisella tasolla** on pienennettävä sisäisiä eroja, koska ne ovat lisääntymässä ja koska ne voivat johtaa vakaviin poliittisiin jännityksiin. Tässä on käytettävä jokaisen maan erityisominaisuuksiin parhaiten soveltuvia menetelmiä ja otettava huomioon valtiollisen aluehallinnon tai vaaleilla valittujen paikallisviranomaisten toimintakyky.
- **Kansallisella tasolla** rakenteelliset tukitoimet voivat perustua kansallisen keskuhallinnon suurimmaksi osaksi kehittämiin strategioihin ja välineisiin. Tukitoimet voidaan ohjata alueellisiin (tavoite 1 -alueen tyyppisiin) kehityssuunnitelmiin, joiden kautta voidaan yhteisrahoittaa valikoituja taloudellisia toimintalinjoja.
- **Maiden välisellä tasolla** hakijamaat muodostavat limittäin sijaitsevien maiden erityisryhmän, mistä seuraa suuri valtioiden välisten raja-alueiden tiheys. Tämän erityispiirteen vuoksi tarvitaan yhteisön tasolla näkemystä infrastruktuurin kehittämisestä tiivistämällä rajat ylittävää ja maiden välistä yhteistyötä.

3.2.2. Tukitoimien toteuttamisvälineiden nykyaikaistaminen

Lähes kaikissa hakijamaissa on käynnissä *valtion uudistusohjelma*, jolla on tarkoitus muuttaa perusteellisesti keskushallinnon organisaatiota. Rakennerahastojen käyttöön ottamista ajatellen seuraavat välineet eivät ole vielä riittävän kehittyneet:

- varsinainen aluepolitiikka (riittämättömät tai olemattomat budjetit, kehittymättömät välineet, alkeellinen hallinto jne.)
- ministeriöiden välinen työnjako, jolla selvennettäisiin aluekehitykseen ja rakenteellisten tukitoimien yhteisrahoitukseen mahdollisesti osallistuvien eri alojen ministeriöiden tehtävät
- vaaleilla valittujen paikallisviranomaisten toiminta tällä hetkellä riittämättömien määrärahojen ja puutteellisen teknisen kokemuksen vuoksi

Hakijamaiden on täytettävä kaksi talousarviota koskevaa ehtoa. Ensimmäinen on määrällinen: rakenne- ja koheesiorahastosta odotettavissa olevia tukia vastaavien kansallisten rahoitusosuuksien käyttöönotto. Nykytietojen perusteella on mahdoton päätellä milloin tai miten yhteisrahoitus varmistetaan. Toinen ehto on laadullinen ja liittyy menetelmien parantamiseen. Käynnissä olevien uudistusten yhteydessä hakijamaiden on luotava nykyisissä jäsenvaltioissa käytössä olevien menettelytapojen ja valvontamenetelmien kanssa vertailukelpoisia menetelmiä.

Tämän vuoksi tekninen kyky tukitoimien toteuttamiseen voi kasvaa vain vaiheittain. Rakenne- ja koheesiorahastojen tulevalle hallinnolle olennaisten uudistusten vaikutukset

näkyvät kunnolla vasta useiden vuosien kuluttua. Espanjan ja Portugalin liittymisen yhteydessä saadut kokemukset osoittavat kuitenkin, että mikäli keskushallinnolle annetaan riittävä valmistautumisaika ja tarvittava tekninen tuki, se voi melko nopeasti perustaa rakennerahastoja varten tarvittavan hallintorakenteen ja koordinoita sitä.

Tarkoituksena ei ole luoda rakennepolitiikkaa siitä vastaavien viranomaisten puolesta vaan osana kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kokonaisvaltaista kehittämistä tarjota viranomaisille välineitä rakennepolitiikkaa koskevan yhteisön säännösten voimaan saattamiseksi.

3.3. Laajentuneen Euroopan unionin koheesipolitiikka

Voimassa olevien säännösten ja niiden vuosina 1993-94 toteutetun täytäntöönpanon perusteella tavoitteen 1 kohdeväestön määrä kasvaisi tuntuvasti laajentumisen seurauksena ja nousisi 94 miljoonasta 200 miljoonaan asukkaaseen (vrt. taulukko 2). Mikäli muihin tavoitteisiin ei tehtäisi muutoksia, olisi laajentuneessa EU:ssa 60 prosenttia kokonaisväestöstä oikeutettu tukeen. Tämä olisi ristiriidassa sen periaatteen kanssa, jonka mukaan toimenpiteitä keskitetään niiden tehokkuuden lisäämiseksi.

Taulukko 2: Rakennerahastojen kohdeväestön määrän kehitys

<i>(perustuu vuoden 1995 tietoihin)</i>	<i>kohdeväestö 1 000 henkeä</i>	<i>kohdeväestö % EU = 100</i>	<i>tavoitteen 1 kohdeväestö 1000 henkeä</i>	<i>tavoitteen 1 kohdeväestö % EU = 100</i>
EUR 12 1989	140 600	43.3	69 700	21.4
EUR 15 1995	185 600	49.8	94 000	25.2
EUR 26 2000+	291 400	60.9	199 800	41.7

Laajentumisen vaikutuksia 15 jäsenen unionin alueiden vaurauten lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä on vaikea arvioida. Sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset ovat mahdollisia. Laajentuminen ei kuitenkaan missään tapauksessa vähennä huomattavasti nykyisten jäsenvaltioiden välisiä alueellisia ja sosiaalisia eroja. Tästä syystä yhteisvastuuta ilmentävällä koheesipolitiikalla tulisi jatkossakin tukea kaikkia vaikeuksissa olevia Euroopan unionin alueita.

On siis jatkettava 15 jäsenvaltiossa sijaitsevien kehityksessä jälkeen jääneiden, tavoitteen 1 kohdealueen perusteet täyttävien alueiden kokonaisvaltaista kehittämistä, samoin kuin vauraammissa jäsenvaltioissa sijaitsevien muuttuvien ja uudistuvien alueiden tukemista. Tehokkuuden lisäämiseksi yhteisön tuki olisi keskitettävä suurimmissa vaikeuksissa oleville alueille. Niihin alueisiin, jotka eivät enää täysin täytä tukikelpoisuusperusteita, olisi sovellettava siirtymäkauden järjestelmiä, jottei niiden talouden tasapaino järkkäyisi.

Näin ollen koheesipolitiikan pääasiallisena tarkoituksena on edelleen oltava vähemmän kehittyneiden alueiden tukeminen. Myös vauraammissa jäsenvaltioissa sijaitsevien, vaikeuksissa olevien alueiden tai sosiaalisten ryhmien auttamista on jatkettava.

3.4. Sopeutumisvaiheet

Vuosisadan vaihteessa odotettavissa olevat merkittävät muutokset edellyttävät uusia, laajentuneeseen Euroopan unioniin sopeutettuja rakenteellisia toimenpiteitä. Tämä

kehitys edellyttää vaiheittaista sopeutumista niin nykyisiltä 15 jäsenvaltioilta kuin tuleviltakin jäseniltä.

Vaikka hakijamaiden tilanne rakennepolitiikan toteuttamisen osalta vaihtelee maasta toiseen, niiden arvioidaan yleisesti pystyvän ottamaan yhteisön säännöstö käyttöön valmistelevan työn onnistumisesta riippuen 5-10 vuoden kuluessa kolmessa vaiheessa:

- Liittymistä edeltävänä kautena (1997-99) sovelletaan nykyisiä rahoitusperiaatteita.
- Vuodesta 2000 liittymispäivämäärään ja seuraavaa ohjelmakautta varten on suunniteltava varsinaisia rakenteellisia tukitoimia muistuttava järjestelmä, joka helpottaa valmistautumista tulevien ohjelmien hallintoon.
- Liittymisestä lähtien rakennerahastot on otettava käyttöön ottaen huomioon EU:ssa käynnissä oleva ohjelmakausi.

Tässä yhteydessä tuensaajamaiden osallistumista olisi lisättävä ja kansallisista tai alueellisista talousarvioista sekä yksityiseltä sektorilta peräisin olevan yhteisrahoituksen olisi yleistyttävä. Ohjelmat tulisi jaksottaa samoille ohjelmakausille kuin rakenteelliset tukitoimet.

Hallinnon alalla liittymistä seuraavan ajan valmistelemiseksi on säädettävä erityisiä säännöksiä helpottamaan tukea saavan maan hallintojärjestelmien sopeuttamista lisääntyvään kurinalaisuuteen ja vastuuseen.

Liittymistä seuraavan siirtymäkauden aikana (liittymisestä käynnissä olevan rakennerahastojen ohjelmakauden päättämiseen) uudet jäsenvaltiot ovat jo oikeutettuja hyötymään täysimääräisesti rakenne- ja koheesiorahastoista. Tämän on tapahduttava näille maille asetettujen tukikelpoisuuden perusteiden pohjalta jo vahvistettujen toimintalinjojen mukaisesti ja perustuen edellisten ajanjaksojen tuloksiin.

Myönnetyn rahoituksen määrästä päätettäessä on otettava huomioon maiden mahdollisuudet hyödyntää tukea, rakenteellisten menojen tehokkuus ja asukasta kohti lasketun tuen vähittäinen lisääminen. Uusille jäsenvaltioille asetettavia yhteisrahoitusta koskevia vaatimuksia tulisi vähitellen kasvattaa.

3.5. Päätelmät

Kun otetaan huomioon hakijamaiden epäedullinen sosiaalinen ja taloudellinen tilanne, niiden nopea siirtyminen kohti markkinataloutta sekä näiltä mailta sisämarkkinoille osallistumiseksi vaadittavat ponnistelut, voidaan todeta yhdentymisen onnistumisen riippuvan osittain näihin maihin suunnattujen rakenteellisten tukitoimien tehokkuudesta ja siten myös siitä, miten nämä maat ovat pystyneet valmistautumaan yhteisön säännöstön omaksumiseen.

Erityisesti tavoitteen 1 nykyisten kohdealueiden vaikeudet eivät merkittävästi vähene uusien jäsenvaltioiden liittymisen yhteydessä. On siis välttämätöntä jatkaa yhteisön tukitoimia, jotka ovat keskeisiä 15 jäsenen unionin sisäisten erojen tasoittamiseksi.

Muutoksia tarvitaan myös tehokkuuden, valvonnan ja rationalisoinnin lisäämiseksi noudattaen rakennerahastoja ohjaavaa neljää periaatetta ja kurinalaista varainhoitoa, joka edellyttää koheesioedistämiseen myönnettyjen varojen jäädyttämistä suhteellisesti

vuoden 1999 tasolle (0,46 prosenttia Euroopan unionin BKT:sta). Nämä vaatimukset koskevat niin nykyisiä jäsenvaltioita kuin jäsenyyttä hakeneita maita.

Jo nyt olisi käynnistettävä kaksivaiheinen liittymistä valmisteleva strategia (1997-99 nykyisten rahoitusperiaatteiden pohjalta, vuodesta 2000 liittymispäivämäärään ottamalla käyttöön rakennerahastojen toimintaperiaatteet). Liittymisen yhteydessä on kaikkia voimassa olevia rakennepolitiikkaa koskevia säännöksiä sovellettava täysimääräisesti uusissa jäsenmaissa. Näihin kuuluvat myös mahdollisesti tarpeelliseksi osoittautuvat tekniset sopeutukset, joiden vuoksi erillinen jakso olisi perusteltavissa.

Yhteenkuuluvuus on otettava huomioon myös politiikan kaikkien yhteisten osa-alueiden muotoilussa ja täytäntöönpanossa. Yhteisön alueen laajentuessa on sopeuduttava täysin uuteen tilanteeseen, jolla on monia vaikutuksia sellaisten politiikkojen hahmotteluun, joilla on vahvoja alueellisia ulottuvuuksia.

4. MAATALOUS

Maatalous on suhteellisesti tärkeämpi elinkeino hakijamaissa kuin Euroopan unionissa pinta-alan, BKT-osuuden ja erityisesti maatalouden työllistävän väestönosan koon perusteella. Hakijamaiden työvoimasta yli 22 % eli yhteensä 9,5 miljoonaa henkeä työskentelee maataloudessa, kun vastaavat luvut unionissa ovat 5 % ja 8,2 miljoonaa. Maatalouden osuus hakijamaiden bruttokansantuotteesta on vielä 9 %, kun se EU:ssa on 2,4 %.

Unionin laajentuessa sen maatalouspinta-ala kasvaisi 60 miljoonaa hehtaaria ja olisi siten yhteensä lähes 200 miljoonaa hehtaaria. Näistä 60 miljoonasta hehtaarista 2/3 on viljelystä, joten unionin nykyinen 77 miljoonan hehtaarin viljelyala kasvaisi 55 %. Uuden viljelyalan maan laatu ja sääolot ovat kuitenkin hyvin vaihtelevat. Nykyisen unionin maataloustyövoiman määräksi on ennustettu noin 6,6 miljoonaa henkeä vuonna 2000, ja tämän voidaan odottaa ainakin kaksinkertaistuvan, jolloin keskimääräinen maatalousala henkeä kohti olisi 9 hehtaaria, kun se nykyisessä unionissa on 21 hehtaaria.

Jos kaikki assosioituneet maat liittyisivät unioniin, sisämarkkinoille tulisi yli 100 miljoonaa uutta elintarvikkeiden kuluttajaa liittymisen myötä, mutta kuluttajien keskimääräinen ostovoima henkeä kohti olisi vain noin kolmasosa nykyisen EU:n ostovoimasta.

4.1. Hakijamaiden nykyinen tilanne ja keskipitkän aikavälin näkymät

Vaikka erityisesti kasvinviljelyalalla on elpymisen merkkejä, useimpien hakijamaiden maataloustuotanto on yleisesti ottaen huomattavasti alemmalla tasolla kuin ennen siirtymäkautta. Tuotantoon vaikuttivat kysynnän heikentyminen, joka aiheutui kulutustukien poistamisesta ja yleisestä talouden tilan heikentymisestä, sekä maatalouden kannattavuuden heikkeneminen (tuotantopanoshinnat nousivat paljon nopeammin kuin tuotoshinnat). Kasvinviljelyala on yleisesti ottaen selvinnyt tästä paremmin kuin karjatalousala. Useimmista Keski- ja Itä-Euroopan maista on tullut maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden nettotuojia viime vuosina. Euroopan unioni on monien hakijamaiden tärkein kauppakumppani elintarvikkeiksi tarkoitettujen maataloustuotteiden kaupassa, ja Unkaria lukuun ottamatta kaikki maat ovat yhä enenevässä määrin nettotuojia unionista.

Markkinatalouteen siirtyminen on merkinnyt useimmissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa maatalouden rakenteen laajaa uudistusta, joka alkoi maan ja varallisuuden yksityistämisenä. Rakennemuutoksen voidaan odottaa jatkuvan keskipitkällä aikavälillä ja ulottuvan lopputuotantosektoriin, johon myös kohdistuu rationalisointipaineita ylikapasiteetin vähentämiseksi ja vanhentuneen teknologian nykyaikaistamiseksi. Rakennemuutoksen etenemisen voidaan olettaa vähentävän maatalouden työllistämiskykyä, mikä vaatii maatalouselinkeinojen monipuolistamista.

Rakennemuutoksen etenemismuutos riippuu suurelta osalta toimivien maamarkkinoiden syntyisestä, jota on toistaiseksi hidastanut omistusoikeuksien lopullisen ratkaisemisen viivästyminen useimmissa maissa. Maatalouden kannattavuuden palautuminen riippuu myös suurelta osalta kilpailukykyisestä lopputuotannosta ja maatilojen uudelleenjärjestelystä, esimerkiksi tarjontakanavien yhdistämisestä ja tilojen neuvotteluaseman vahvistamisesta jalostusteollisuuden ja jakelukanavien kanssa.

Hakijamaiden maataloushinnat ovat yleisesti ottaen huomattavasti alhaisempia kuin EU-maissa, vaikka erot vaihtelevat huomattavasti maittain ja tuotteittain. Vuonna 1995 hakijamaiden tilahinnat olivat 40 - 80 % EU-hinnoista, joskin kumpaankin suuntaan oli joitakin poikkeuksia. Viljan, öljysiementen ja valkuaiskasvien hinnat olivat yleensä korkeimmat, kun taas lihan, maidon ja meijerituotteiden, sokerijuurikkaiden ja tiettyjen vihannesten ja hedelmien osalta ero oli suhteellisesti suurempi. Pääosin viljalla tuotetun lihan (sianliha ja siipikarja) hintaerot olivat suhteellisen pienet. Kun puhutaan hakijamaiden alhaisista tilahinnoista, olisi otettava huomioon lopputuotannon tehottomuus monissa maissa; esimerkiksi vehnän tilahinnan kohoaminen yli kaksinkertaiseksi rajalle tultaessa ei ole poikkeuksellista. Alhaiset maito- ja lihatuotteiden hinnat heijastelevat sitä, että tarjonnan väheneminen vastaa vasta nyt kysynnän laskua. Se voi myös heijastella laatueroja.

Ajan mittaan hintakuilua kaventanee jossain määrin suhteellisen korkea inflaatio (jota valuutan heikentyminen ei täysin kompensoi) ja kotimaisten maataloushintojen nousu, kun ruuan kysyntä elpyy jonkin verran tarjontaa nopeammin. Tuotannon kasvaessa tuotantokulut heijastuvat tilanteeseen paremmin. Hintakuiluun vaikuttaa myös EU:n hintakehitys tulevina vuosina (ks. 4.4).

Useimmissa hakijamaissa on ryhdytty maatalouden vakauttamistoimenpiteisiin siirtymävaiheen alkuvuosien häiriöiden vanavedessä. Maatalouden tukitoimet ovat vaihdelleet maasta toiseen: joissakin maissa on turvauttu yhteisen maatalouspolitiikan kaltaisiin keinoihin, kuten interventioon ja rajatoimenpiteisiin, toisissa on käytetty suunnitelmataloutta läheisesti muistuttavaa hallinnollista valvontaa. Budjettirajoitusten takia valtion maataloustuen ei uskota nousevan kovin paljon nykytasoltaan monissa maissa, mikä rajoittaa markkinoinnin puuttumista ja rakennetukea. GATTin rajoissa tapahtuvan tuontisuojauskäytön odotetaan lisääntyvän, vaikka kotimaisten hintojen nousua rajoittavat yhä se, että ruokaan käytetään suuri osuus kotitaloustuloista sekä edelleenkin liian nopea inflaatio useissa maissa.

4.2. Laajentuminen nykyisen tilanteen vallitessa: tuotantoennusteet ja budjettivaikutus

Hakijamaiden maataloussektorin pitkän aikavälin kehityksestä tehtiin ensimmäinen arvio maakohtaisissa selvityksissä ja vuoden 1995 maatalousstrategiaa koskevassa asiakirjassa⁷, joissa otettiin huomioon maatalouden ja elintarviketeollisuuden kohtuudella odotettavissa oleva rakennemuutoksen vauhti. Näitä päähyödykesektoreita koskevia pitkän aikavälin ennusteita on osittain tarkistettu niin, että niissä on otettu huomioon selvitysten valmistumisen jälkeen saadut uudet tiedot hakijamaiden yleisestä taloudellisesta tilanteesta ja maatalousmarkkinoista. Useimmissa hakijamaissa maatalouden elpymisen on ollut jonkin verran odotettua hitaampaa, koska merkittävät

⁷ "Keski- ja Itä-Euroopan maiden maatalouden tila ja tulevaisuuden näkymät", 10 maakohtaista selvitystä ja yhteenvetoraportti, jotka julkaistiin PO VI:n työpapereina heinäkuussa 1995; "Tutkimus vaihtoehtoisista strategioista suhteiden kehittämiseksi maatalousalalla EU:n ja assosioituneiden maiden välillä assosioituneiden maiden tulevaisuudessa tapahtuvaa liittymistä varten" (maatalousstrategiaa koskeva asiakirja), komission Madridissa vuoden 1995 joulukuussa kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle antama tiedonanto (CSE(95)607, 29.11.1995).

rakenteelliset puutteet (omistusoikeuksien lopullinen päättäminen, pääomarajoitteet, tehoton lopputuotantosektori) haittaavat edistymistä.

Monet tekijät vaikuttavat hakijamaiden ja EU-maiden maataloustuotteiden hintaeroon tulevina vuosina edellä selostetuista syistä (ks. 4.1). Vaikka tässä vaiheessa on vaikea ennustaa, kuinka merkittävä hintaero on maiden liittyessä unioniin, se on todennäköisesti suuri. Tämä koskee erityisesti meijerituotteita, sokeria ja tiettyjä vihanneksia ja hedelmiä. Viljakasvien ja lihan hintaero saattaa olla hävinnyt, jos komission ehdottamat uudistukset on toteutettu. Jos hinnoissa on huomattavia eroja maiden liittyessä unioniin, yhteisen maatalouspolitiikan mukaisen hintatason äkillinen käyttöönotto nostaisi ruuan hintaa maissa, joissa suhteellisen suuri osa kotitalouksien menoista käytetään jo nyt ruokaan. Se saisi helposti aikaan sen, että maataloustuotanto kasvaisi ja kotimainen kysyntä heikentyisi ja samalla elintarviketeollisuuden raaka-ainehinnat nousisivat samanaikaisesti kun siihen kohdistuvat kilpailupaineet yhteisön markkinoilta kasvaisivat.

Ennusteet viljelykasvien ja karjataloustuotteiden tuotannosta ja kulutuksesta ulottuvat vuoteen 2005. Vaikutusta arvioitaessa työoletuksena⁸ on ollut, että kaikki 10 hakijamaata liittyisivät unioniin vuonna 2002 ja ryhtyisivät soveltamaan yhteistä maatalouspolitiikkaa sen nykyisessä muodossa, johon kuuluu sellaisia määrällisiä rajoituksia kuin kesannointi ja maitotaloustuotteiden ja sokerin tuotantokiintiöt, ja muuttaisivat hintansa EU-hintojen tasolle vähitellen.

Kymmenestä Keski- ja Itä-Euroopan maasta tulisi *viljan* nettotuojia **leipäviljasektorilla**, jos kesannointi otetaan käyttöön. Niiden tuonti olisi noin miljoona tonnia vuonna 2005, kun taas EU-15:n ylituotannoksi ennustetaan yli 40 miljoonaa tonnia. Ilman kesannointia odotettavissa olisi muutaman miljoonan tonnin ylituotanto. Jos murskauskapasiteetin oletetaan säilyvän vakaana vuoden 2000 jälkeen, *öljysiementen* mahdollinen vientimäärä nousisi 0,9 miljoonaan tonniin, vaikka joitakin alueita poistettaisiin viljelykäytöstä. EU-15:n tuontitarve on 16 miljoonaa tonnia. CEFTA-maiden⁹ *sokerin tuotannon* ennustetaan olevan ylijäämäistä vuoteen 2005 mennessä (vaikka tuotantoa vakautettaisiin kiintiöiden avulla). Kun otetaan huomioon CEFTA-maiden sokerin tuotannon edelleen suhteellisen korkeat kustannukset ja jalostussektorin jatkuva ylikapasiteetti, ei ole selvää, onko ylituotannon määrä kestävä ennustejaksolla. CEFTAn noin 750 000 tonnin ylijäämä vuonna 2005 tulisi 15 jäsenen unionin 3,5 miljoonan tonnin kasvavan ylijäämän lisäksi.

Karjataloussektorilla *maitokiintiöiden* käyttöönotto (kiintiöitä voitaisiin kasvattaa jonkin verran edellisten vuosien tasosta) vakauttaisi tuotannon vuoden 2002 jälkeen. Hintojen sopeuttamisen aloittaminen hillitsisi kuitenkin hakijamaiden kotimaista käyttöä (karjataloustuotteiden hintaero on yleisesti ottaen tärkeämpi kuin viljatuotteiden hintaero), mikä johtaisi siihen, että ennustettu maidon ylituotanto miltei kaksinkertaistuisi 2 miljoonaan tonniin vuosina 2000 - 2005. Tämä tulisi 15 jäsenen unionin kasvavan 9,4 miljoonan tonnin ylituotannon lisäksi. Vuonna 2002 alkava *naudanlihan* hintojen sopeuttaminen lisääisi tuotantoa ja vaikuttaisi kielteisesti kulutukseen ja siten kasvattaisi ylijäämän nopeasti 435 000 tonniin vuoteen 2005

⁸ Tämä esimerkki on täysin oletettu. Se ei ole ennakkopäätös liittymispäivästä, uusien jäsenten lukumäärästä eikä siirtymäkauden ehdoista, joista päätetään tulevissa liittymisneuvotteluissa.

⁹ Keski-Euroopan vapaakauppasopimus, johon kuuluvat Puola, Unkari, Tšekin tasavalta, Slovakian tasavalta ja Slovenia.

mennessä, joka tulisi 15 jäsenen unionin 0,5 miljoonan ylijäämän lisäksi. *Sianlihan* kulutus pysähtyisi liittymisen jälkeen, kun taas tuotannon kasvu jatkuisi, mikä johtaisi 252 000 tonnin ylijäämään vuoteen 2005 mennessä. 15 jäsenen unionin ylituotanto on vastaavasti 0,7 miljoonaa tonnia. *Siipikarjan* ylituotannon ennustetaan säilyvän suhteellisen vakaana vuoden 2000 jälkeen (170 000 - 194 000 tonnia), verrattuna 15 jäsenen unionin ylijäämään, joka on 0,4 miljoonaa tonnia.

Myös *pöytäviinien* ja joidenkin *vihannesten* ja *hedelmien* tuotannossa voisi syntyä markkinaepätasapainoa.

Jos oletussuunnitelman mukaisesti kaikki 10 assosioitunutta maata liittyisivät unioniin vuonna 2002 ja soveltaisivat yhteistä maatalouspolitiikkaa sen nyky muodossa, laajentumisen **budjettivaikutus** merkitsisi EMOTR:n tukiosastolle noin 11 miljardin ecun vuosittaista lisäkustannusta vuoteen 2005 mennessä, josta suora tuki (peltokasvien tuki ja eläinpalkkiot) olisi lähes 7 miljardia ecua ja liitännäistoimenpiteiden tuet (maataloutta koskeva ympäristöohjelma, metsittäminen ja varhaiseläkkeet) 1,5 miljardia ecua. Markkinatuki (erityisesti interventiot ja vientituki) 10 Keski- ja Itä-Euroopan maalle nousisi jopa 2,5 miljardiin ecuun, joka kohdistuisi pääasiassa maitotaloustuotesektorille.

4.3. Laajentumisen muut vaikutukset: sopeutumispaineet ja mukautuminen yhteisön säännöstöön

Laajentuminen johtaa maataloustuotteiden ja maatalousteollisten tuotteiden kaupan täydelliseen vapauttamiseen nykyisten ja liittyvien jäsenten välillä (sekä liittyvien jäsenten kesken). Koska tämä sektori on ollut suhteellisen suojattu Eurooppa-sopimusten mukaisesti, alkutuotesektoriin sekä elintarviketeollisuuteen on odotettavissa huomattavia uusia sopeutumispaineita Keski- ja Itä-Euroopan maiden tullessa unionin markkinoiden vaikutukseen. Rakennemuutoksen yhteydessä joudutaan luultavasti irtisanomaan runsaasti ylimääräistä työvoimaa. Toisaalta on odotettavissa, että laajentuminen kiristää kilpailua joillakin sektoreilla, erityisesti tiettyjen hedelmien ja vihannesten osalta, nykyisen unionin markkinoilla.

Sisämarkkinoiden yhtenäisyys, johon kuuluu hyvätasoisen kuluttajansuojan säilyttäminen, edellyttää, että uusissa jäsenmaissa otetaan käyttöön eläinten ja maataloustuotteiden vapaata liikkumista unionissa koskeva yhteisön säännöstö¹⁰. Säännösten täydellinen voimaansaattaminen, mikä johtaa sisäisten rajojen poistamiseen, edellyttää lainsäädännön harmonisoinnin lisäksi riittäviä valvonta- ja tarkastusrakenteita hakijamaissa säännösten voimaansaattamiseksi eri maissa ja ulkorajoilla.

Näiden vaatimusten riittävä täytäntöönpano ja soveltaminen hakijamaissa on olennaisen tärkeää kasvien ja eläinten terveyden sekä kansanterveyden suojelun kannalta koko laajentuneessa unionissa, ja se on toteutettava ennen kuin maataloustuotteiden vapaa liikkuvuus ilman rajavalvontaa voidaan toteuttaa. Toimenpiteiden täytäntöönpano vaatii lisäinvestointeja julkisen sektorin tarkastus- ja testausjärjestelmiin sekä huomattavia

¹⁰ Komission valkoiseen kirjaan *Keski- ja Itä-Euroopan maiden valmistautuminen ylituotettujen unionin sisämarkkinoihin* sisältyy analyysi sisämarkkinoihin liittyvän eläinlääkintä-, kasvinsuojelu- ja rehulainsäädännön ja markkinastandardien lähentämisestä.

investointeja yksityisellä sektorilla elintarviketeollisuuslaitosten nykyaikaistamiseksi EU-vaatimusten ja -standardien mukaisiksi.

4.4. Vaikutus maatalouspolitiikkaan

Markkinapolitiikan osalta tärkeimpiä hyödykemarkkinoita koskevista ennusteista nähdään, että unionin säännösten voimaansaattaminen nyky muodossaan lisää useimpien alojen ylituotantoa hakijamaissa, mikä lisää entisestään nykyiselle EU:lle vuoden 2000 jälkeen ennustettuja kasvavia markkinaepätasapainoisuuksia. Vaikka maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintojen odotetaan kehittyvän suotuisasti seuraavan vuosikymmenen aikana, EU:n kotimaisen hintatason ja maailmanmarkkinahintojen välinen ero säilyy merkittävänä useimmilla hyödykesektoreilla. Maailman kauppajärjestön WTO:n vientitukirajoitteet estäisivät laajentunutta unionia myymästä ylituotantoaan kolmansille markkinoille.

Näin ollen nykyistä tukipolitiikkaa joudutaan luultavasti sopeuttamaan. Keskipitkällä aikavälillä on yleisesti ottaen odotettavissa, että yhteisessä maatalouspolitiikassa painotetaan vähemmän hintatukea ja enemmän suoraa tulotukea, maaseudun kehittämistä ja ympäristöpolitiikkaa kuten vuoden 1995 maatalousstrategiaa koskevassa asiakirjassa ehdotettiin. Tällainen suunnanmuutos yhteisessä maatalouspolitiikassa sopisi hyvin hakijamaiden tarpeisiin, sillä se pienentäisi hintaeroja ja tukisi maiden rakennemuutosta.

Unioniin liittyvien Keski- ja Itä-Euroopan maiden osalta vaikuttaa rakentavammalta käyttää huomattava summa rakenneuudistuksiin ja maaseudun kehittämiseen siirtymäkauden aikana sen sijaan, että turvauduttaisiin järjestelyyn, jossa maanviljelijöille maksetaan suoraa tukea. Vuoden 1992 uudistuksessa hehtaari- ja eläinkohtaiset maksut olikin tarkoitettu kompensoimaan näiden sektoreiden hintatuen vähenemistä. Yhteinen maatalouspolitiikka nostaa tuottajahintoja hyvin todennäköisesti liittyvissä maissa. Suora tulotuki tämän lisäksi merkitsisi kohtuuttoman suurta tulojen lisäystä monille tuottajille. Suoralla tuella aiheutettu suuri tulojen lisäys, joka koskisi yksinomaan maanviljelijöitä, saattaisi johtaa tuloeroihin, jotka voisivat aiheuttaa nopeasti sosiaalisia jännitteitä ko. maissa ja alueilla. Toisaalta hakijamaat tarvitsevat ehdottomasti maatalouden ja siihen suoraan liittyvien lopputuotantosektoreiden rakenneuudistusohjelman, kun otetaan huomioon rakenteelliset puutteet, jotka on korjattava, sekä maaseudun yleinen kehittäminen maaseudun taloudellisen eriyttämisen kannalta.

Sisämarkkinoita koskevan yhteisön säännösten käyttöönoton kannalta maataloudessa hakijamaat pyrkivät lähentämään lainsäädäntöään yhteisön lainsäädännön kanssa ja perustamaan tarvittavan hallinnollisen infrastruktuurin. Hakijamaiden välillä on kuitenkin suuria eroja lainsäädännön lähentämisen ja sisämarkkinoiden vaatimusten täytäntönnäpön välillä, minkä vuoksi useiden maiden olisi vaikea soveltaa yhteisön säännöstöä ensimmäisestä päivästä lähtien ilman siirtymävaiheen toimia.

5. SISÄMARKKINAT JA TALOUS- JA RAHALIITTO

5.1. Sisämarkkinat

Perustamissopimuksessa tarkoitetun vapaan liikkuvuuden toteuttaminen edellyttää yhteisön säännösten tehokasta soveltamista jäsenmaiden terveydenhoitoa, turvallisuutta, ympäristöä ja kuluttajansuojaa koskevan lainsäädännön ja hallinnollisen käytännön lähentämiseksi yhdessä kansallisen lainsäädännön vastavuoroisen tunnustamisen kanssa. Yhtä tärkeää on lakisääteisten varmennus- ja valvontamekanismien perustaminen tai koordinointi, mikäli aiheellista. Sisämarkkinoiden toiminnan kannalta on myös ehdottoman tärkeää luoda keskinäisen luottamuksen ilmapiiri. Vaikka sisämarkkinat ovat jo pääpiirteissään toiminnassa, niiden täydentämiseksi ja vahvistamiseksi odotetaan toteutettavaksi koko joukko laaja-alaisia ja toimialakohtaisia toimenpiteitä seuraavien vuosien aikana.

Sisämarkkinoiden toiminnasta on odotettavissa suurta hyötyä laajentuneessa unionissa: taloudellinen toimeliaisuus vilkastuu, kuluttajien valintamahdollisuudet monipuolistuvat, kilpailu lisääntyy, tuotannontekijöiden kohdentuminen tehostuu. Sopeutumisprosessista aiheutuneet kuitenkin toimialakohtaisia ja alueellisia paineita (*ks. II osa, 2. luku*). Vaikka laajentumisen ilmeiset edut vaikuttaisivat positiivisesti sisämarkkinoihin, koska laajentuminen vahvistaisi luottamusta sisämarkkinoiden periaatteisiin, sopeutumispaineet voisivat aiheuttaa protektionismia hakijamaissa ja nykyisissä jäsenmaissa. Riittämätön liikenne- ja tietoliikenneverkosto voisi vaikeuttaa sisämarkkinoiden toimintaa ja vähentää laajentumisen hyötyjä. Jos sen lisäksi yhteisön lainsäädännön toimeenpano olisi riittämätöntä hakijamaissa, se voisi vääristää sisämarkkinoiden toimintaa ja olla haitaksi kuluttajille koko unionissa. Tämä voisi puolestaan johtaa vastatoimiin. Näin ollen on äärimmäisen tärkeää, että olennaiset tärkeät säädökset, esim. vaatimustenmukaisuuden arviointia, tuotevastuuta ja yleistä tuoteturvallisuutta koskevat säädökset, saatetaan voimaan mahdollisimman nopeasti.

Tavaroiden vapaa liikkuvuus:

Tavaroiden vapaa liikkuvuus voi aiheuttaa merkittäviä sopeutumispaineita sekä hakijamaissa että nykyisissä jäsenmaissa erityisesti aloilla, joilla vapauttaminen on Eurooppa-sopimusten nojalla rajoitettua ja joilla odotetaan suuria muutoksia (*ks. II osa, 2. luku*).

Yhteisten tai vähimmäisnormien ja -standardien toteuttaminen yhteisön lainsäädännön mukaisesti vaatii hakijamailta todennäköisesti erittäin merkittävää hallinnollista ja rahoituksellista panostusta (*ks. seuraavat luvut*). Toisaalta niiden puutteellinen toteuttaminen jossakin maassa voisi aiheuttaa vakavaa vahinkoa julkiselle terveydenhuollolle, kuluttajille tai ympäristölle myös muissa jäsenmaissa. Se voisi myös vääristää kilpailua tavalla, josta olisi haittaa toimijoille maissa, jotka noudattavat näitä normeja tai standardeja. Tällainen tilanne voisi heikentää jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta ja houkutellessa niitä rajoittaviin toimenpiteisiin. Vaarana olisi, ettei rajoittavia toimia sovellettaisi ainoastaan ko. uuteen jäseneseen vaan myös muihin jäsenmaihiin. Edelläkuvatun kaltainen tilanne voisi myös johtaa protektionismiin, joka johtaisi sisämarkkinoiden jakautumiseen.

Pääoman vapaa liikkuvuus:

Pääomanliikkeiden täydellinen vapauttaminen edellyttää, että maan rahoitusjärjestelmä on vahva ja että talouden vakauttamisessa on edistytty pysyvästi ja maan ulkoinen rahoitusasema on kestävä. Muutoin vapauttaminen voi aiheuttaa vakavia paineita hakijamaiden ulkoiseen tasapainoon, mikä voisi johtaa siihen, että niissä otetaan rajoitukset uudelleen käyttöön ainakin osittain. Perustamissopimuksen nojalla on kuitenkin mahdollista käyttää ehkäiseviä mekanismeja (esim. maksutasetuki) sekä väliaikaisia turvatoimenpiteitä. Näiden säännösten käytön pitäisi turvata hakijamaita riittävästi vaikuttamatta sisämarkkinoiden toimintaan kokonaisuudessaan. Hakijamaiden rahoituslaitosten mahdollisista luottojen takaisinmaksun laiminlyönneistä voisi myös aiheutua vakavia ongelmia. Se voisi johtaa yleisön ja institutionaalisten sijoittajien luottamuksen menettämiseen, joka voisi kehittyä valuuttakriisiksi. Tässäkin tapauksessa kriisin vaikutus muihin jäsenmaihiin olisi kuitenkin luultavasti hallittavissa, sillä näiden maiden rahoitussektori on suhteellisen pieni. Vahva rahoitusjärjestelmä ja taloudellisen vakauttamisen ja uudistuksen kestävä edistyminen voisivat lisätä pääoman liikkuvuudesta saatavaa hyötyä ja rajoittaa mahdollisia haittavaikutuksia.

Palveluiden vapaa liikkuvuus:

Laajentumisen vaikutusta palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen on erityisen vaikea arvioida, koska se koskee suurta joukkoa hyvin erilaisia aloja. Seuraavissa kappaleissa käsitellään liikennettä, energiaa ja tietoliikennettä. Tiettyjen palveluiden osalta edellytetään yhteisön säännösten käyttöönottoa ennen kuin vapaa liikkuvuus toteutetaan täydellisesti. Ellei näitä edellytyksiä ole täytetty, on olemassa sama vaara kuin tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta eli sisämarkkinoiden jakautuminen. Erityisesti **rahoituspalveluiden** osalta vaikuttaa välttämättömältä, että rahoitusjärjestelmän vahvuutta ja tehokkuutta lisätään kaikissa hakijamaissa. Rahoitustarkastusviranomaisien on hankittava yhteisön ao. säännösten (vakavaraisuus, tekniset tunnusluvut, johdon ja rahoituslaitosten osakkaiden laatu) täydellisen toimeenpanon edellyttämä pätevyys ja kapasiteetti. Sijoittautumisvapauden ja yhden toimiluvan (ns. Euroopan passin) hyöty heikentyisi, jos palveluiden vapaa liikkuvuus ulotettaisiin hakijamaiden rahoituslaitoksiin ilman ko. säännösten täytäntöönpanoa.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on eräs perustamissopimuksen keskeisiä vapauksia. Kuten edellä on selvitetty (*II osa 2. luku*), muuttovirrat sekä hakijamaista nykyisiin jäsenmaihiin että hakijamaiden välillä todennäköisesti kasvavat, kun otetaan huomioon palkkaerojen merkitys ja liikkumista koskevat rajoitukset ennen liittymistä. Ei kuitenkaan liene perusteltua olettaa, että nykyisten jäsenmaidien työmarkkinoille tulisi ylitarjontaa massamuuton vuoksi. Se ei vaikuta todennäköiseltä myöskään aikaisempien laajentumisten kokemusten perusteella, sillä niiden perusteella muuttovirtaan vaikuttaa pikemminkin taloudelliset olot ja tulevaisuuden näkymät kuin oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Sopeutumispaineita lieventävät toimenpiteet ovat aivan ilmeisesti olennaisen tärkeitä, jos halutaan varmistaa, että tähän vapauteen ei kohdistu paineita.

Vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisön säännösten soveltamisen **muihin henkilöihin** liittymisen yhteydessä ei odoteta aiheuttavan suurempia ongelmia. Voimassa olevat säännökset ovat luultavasti riittävät rajoittamaan sopeutumispaineita: tietyt ehdot koskevat oleskeluluvan myöntämistä opiskelijoille, eläkeläisille ja muille työelämän

ulkopuolella oleville henkilöille (näyttö riittävistä varoista ja kattavasta sosiaaliturvasta); vapaan ammatin harjoittaminen edellyttää myös tiettyjen vaatimusten täyttämistä, esim. tunnustettua tutkintoa, jonka suorittaminen on kestänyt tietyn vähimmäisajan, ja joissakin terveydenhuollon ammateissa on olemassa turvamekanismeja liiallisen muuttoliikkeen estämiseksi. Hakijamaiden kaikkien nykyisessä unionissa asuvien, eri yhteiskuntaluokkiin kuuluvien perheiden yhdistäminen voisi aiheuttaa jonkin verran paineita sosiaaliturvajärjestelmille ja infrastruktuurille sekä työmarkkinoille. Lopuksi mainittakoon, että on tärkeää, että hakijamaat toimeenpanevat tarkkaan yhteisön yhtiö- ja kirjanpitolainsäädännön, jottei yritysten sijoittautumisoikeudesta (verrattuna fyysisiin henkilöihin vapaan liikkuvuuden osalta) aiheudu epävarmuutta kolmansille osapuolille hakijamaiden ulkopuolella.

Kilpailupolitiikka:

Laajentuminen ei luultavasti vaikuta kilpailupolitiikkaan merkittävästi. Kilpailupolitiikkaa tehostanee se, että yksi viranomaisen toteuttaa sitä suoraan ja yhtenäisesti koko laajalla talousalueella. Laajentuminen voisi kuitenkin aiheuttaa joitakin ongelmia kilpailupolitiikan tehokkaan toimeenpanon kannalta. Erityisesti mainittakoon, että kilpailupolitiikan aiheuttama nykyistä raskaampi ja monimutkaisempi hallinnollinen taakka on haaste komissiolle.

Kilpailunrajoittamisen alalla lainsäädännön lähentäminen etenee tyydyttävästi useimmissa hakijamaissa, ja lain soveltamista varten on perustettu kilpailuviranomaisten virkoja. Lähentämisen lisäksi tarvitaan kuitenkin 'kilpailukulttuuria'. Jos 'kilpailukulttuuria' ei ole täysin luotu liittymiseen mennessä, mikä on todennäköistä, lain soveltamisessa voisi tulla ongelmia. Lisäksi laajentuminen voi osoittautua haasteeksi komission yrityksille jatkaa kilpailupolitiikan täytäntöönpanon hajauttamista jäsenmaihin ja samanaikaisesti varmistaa sen yhtenäinen täytäntöönpano.

Valtion avun osalta tulisi tehostaa toimia liittymistä valmistelevan strategian puitteissa, ja poliittinen vastustus, joka kohdistuu lainsäädännön samansuuntaistamiseen yhteisön säännösten kanssa, on voitettava, tai muutoin laajentuminen saattaa vääristää sisämarkkinoiden toimintaa. Nykyisten säännösten nojalla näyttäisi olevan mahdollista ottaa huomioon hakijamaiden erityispiirteet. Olisi myös varmistettava, että asianomaiset ministeriöt pystyvät panemaan täytäntöön kilpailusäännöt tällä osa-alueella. Erityisesti jos hakijamaiden valvontaviranomaisilla ei olisi tarpeellisia valtuuksia, taitoa tai tarvittavaa poliittista tukea, jotta valtion avun myöntäminen tapahtuisi riittävän avoimesti, se voisi lisätä huomattavasti komission työtaakkaa ja vaikeuksia näiden asioiden hoidossa. Laajentuminen vaikuttaa myös aluetukipolitiikkaan: jos nykyisiä sääntöjä ei muuteta, eräät nykyisten jäsenmaiden tukialueet syrjäytyisivät, koska kelpoisuusvaatimukset täytettäviä alueita olisi enemmän ja koska laajentuminen vaikuttaa mekaanisella tavalla unionin keskimääräiseen BKT:hen henkeä kohti.

Joitakin siirtymätalouksien erityisluonteeseen liittyviä ongelmia voisi syntyä kaupallisuonteisten *valtion monopolien*, julkisten yritysten ja yksin- tai erityisoikeuksia nauttivien yritysten osalta. Ne voitaisiin kuitenkin ratkaista perustamissopimukseen sisältyvän joustavuuden avulla ja laatimalla valtion monopoleille sopiva siirtymäkauden integroitumismenettely.

Tulli ja välillinen verotus:

Sisämarkkinoiden toimivuus kokonaisuudessaan riippuu erittäin pitkälti EU:n ulkorajojen tehokkaasta suojelusta ja valvonnasta ja yhteisön yhteisen kauppamaatalous- ja kalastuspolitiikan sekä muiden politiikan osa-alojen täytäntöönpanosta ja voimaansaattamisesta. Ehdokasmaiden mahdollisuudet varmistaa tällainen suojelu ja valvonta liittymispäivään mennessä on selkeä edellytys jälkimmäisen toteuttamiselle. Yhteisössä tapahtuva tullauksen tietokoneistuminen (esim. tariffit, passitusjärjestelmä, keskinäinen avunanto) voisi muodostua lisähaasteeksi hakijamaille.

Vuodesta 1993 sovelletut välillistä verotusta koskevat järjestelmät ja erityisesti yhteisön sisäinen arvonlisäverotus edellyttävät tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä, johon kuuluu riittävä hallinnollinen infrastruktuuri ja pitkälle kehittynyt hallinnollinen yhteistyömenettely. Jos hakijamaat eivät toteuta vaadittuja hallintomenettelyä riittävällä tavalla, se voisi aiheuttaa sisämarkkinoiden kilpailua vääristäviä ongelmia, mm. veronkiertoa ja petoksia. Uuden yhteisen arvonlisäverojärjestelmän käyttöönotto voisi entisestään lisätä ongelmia. Samanlaiset ongelmat voisivat vaikuttaa myös arvonlisäveron kantamiseen ja omien varojen tasoon.

5.2. Talous- ja rahaliitto (EMU)

Laajentumisen odotetaan tapahtuvan talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen aikana. Kaikkien jäsenmaiden on hyväksyttävä EMU-tavoite, ja näin ollen niiden pitäisi kyetä osallistumaan euroalueeseen ajallaan. Vaikka on epätodennäköistä, että uudet jäsenmaat voisivat osallistua euroalueeseen heti liittyessään, on pidettävä mielessä, että euroalueeseen liittyminen ei ole niiden suurin haaste, vaan talous- ja rahaliittoa koskevan yhteisön säännösten voimaansaattaminen rahaliiton ulkopuolisinkin maina.

Yhteisön säännöstö on muuttunut sen jälkeen kun sopimus Euroopan unionista tehtiin ja muuttuu vieläkin unionin siirtyessä EMUn kolmanteen vaiheeseen. EMU on muuttanut institutionaalisia puitteita, joissa kaikki jäsenvaltiot, myös rahaliiton ulkopuolelle jäävät maat, toimivat. Kaikki jäsenvaltiot osallistuvat EMUun: ne osallistuvat talouspolitiikan yhteensovittamismenettelyyn, niiden edellytetään noudattavan tiukkaa finanssipoliittista kuria (paitsi niitä, jotka koskevat seuraamuksia) ja niiden on täytynyt vapauttaa pääomanliikkeet. Euroalueen ulkopuolelle jääneet maat voivat harjoittaa omaa rahapolitiikkaansa ja ne osallistuvat Euroopan keskuspankkijärjestelmän EKP:n toimintaan rajoitetusti. Niiden ei tarvitse sijoittaa varoja Euroopan keskuspankin EKP:n varantoon eikä noudattaa EKP:n ohjeita ja määräyksiä. Niiden keskuspankkien täytyy kuitenkin olla riippumattomia ja tavoitella hintavakautta. Kaikkien jäsenmaiden on lisäksi pidettävä valuuttapolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana, ja uusien jäsenmaiden voidaan odottaa liittyvän uuteen valuuttakurssimekanismiin, jossa niiden valuutta sidotaan euroon.

Siirtymätaloudet eivät esimerkiksi voi välttyä valuuttakurssi- ja hintavakauden väliseltä vaihtokaupalta siirtymäprosessin aikana. Valuuttakurssivakaus ja se, ettei valuuttakurssia voida enää käyttää talouspolitiikan välineenä, voi siten rajoittaa joidenkin hakijamaiden rahapolitiittista liikkumavaraa liian paljon. Myös pääomanliikkeiden vapauttamiseen liittyy tiettyjä näkökohtia, joita on ehkä tarkasteltava lähemmin.

Uusien jäsenten osallistumista euroalueeseen arvioidaan samoin kuin muidenkin jäsenten eli Maastrichtin sopimuksen lähentymisperusteiden perusteella. Huomattakoon kuitenkin, että ne eivät ole unioniin liittymisen ehtoja eikä niiden painottaminen varhaisessa vaiheessa olisi ehkä tarkoituksenmukaista siirtymätalouksien osalta. Siirtymätalouksissa

sellaiset käsitteet kuin pitkät korot ja budjettialijäämä eivät ole vielä täysin rinnastettavissa markkinatalouden vastaaviin käsitteisiin.

On myös tärkeää, että uudet jäsenet ryhtyvät tarpeellisiin uudistuksiin talouksiensa vakauttamiseksi pitkällä aikavälillä. Vaikka hakijamaat jäisivät rahaliiton ulkopuolelle, niiden pitäisi pystyä välttämään nimellisen valuuttakurssin häiritseviä liikkeitä ja valuuttakurssin vääristymiä. Niiden pitäisi myös harjoittaa kurinalaista ja vastuunalaista rahapolitiikkaa, jotta hintavakaustavoite ei vaarantuisi.

Jos hakijamaat eivät täytä rahaliiton ulkopuolelle jääviin maihin kohdistuvia vaatimuksia, siitä voisi olla seurauksia, jotka vaarantaisivat euroalueen vakauden ja normaalin sisämarkkinatoiminnan. Koska jäsenyyttä hakeneiden KIE-maiden taloudellinen painoarvo verrattuna nykyisen EU:n painoarvoon on kuitenkin vähäinen, nämä vaikutukset olisivat todennäköisesti vähäisiä, vaikka poliittisten jännitteiden vaaraa ei voida jättää huomiotta (esim. jos hakijamaiden ja nykyisten jäsenmaiden markkinaosuuksissa tapahtuu suuria muutoksia).

Laajentuminen muuttaa todennäköisesti euroalueeseen osallistuvien ja sen ulkopuolelle jääneiden maiden institutionaalista ja taloudellista tasapainoa, mutta sen vaikutus EMUn dynamiikkaan jää todennäköisesti vähäiseksi.

6. LAAJA-ALAISET POLITIIKAT

6.1. Sosiaalipolitiikka

Yhteisön sosiaalipolitiikka kattaa useita eri aloja: työntekijöiden elin- ja työolot, heidän terveytensä ja turvallisuutensa, miesten ja naisten tasa-arvoiset mahdollisuudet, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu, inhimilliset voimavarat, työllisyys, sosiaalinen suojelu ja sosiaalinen syrjäytyminen. Sosiaalipolitiikkaa on kehitetty erilaisilla välineillä lainsäädäntö mukaan lukien, Euroopan sosiaalirahaston avulla sekä erityiskysymyksiin, kuten julkiseen terveyteen, köyhyyteen sekä vammaisten asemaan, keskittyvillä toimilla. Sosiaalinen kehitys, jonka tavoitteena on korkea työllisyys ja sosiaalisen suojelun taso, elintason ja elämän laadun parantaminen sekä taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, on tärkeä osa eurooppalaista yhteiskuntamallia, jolle on luonteenomaista yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus ja taloudellinen tehokkuus.

Sosiaalipolitiikan historia ja kehitys ovat olleet unionin jäsenyyttä hakeneissa maissa varsin erilaista kuin unionin jäsenvaltioissa. Aiempien järjestelmien aikana politiikka oli joillakin aloilla kehittynyttä, mutta viime vuosien siirtymäkehitystä on leimannut merkittävä taantuminen, eikä toimintatapoja yleensä ole mukautettu markkinatalouden oloihin. Huomattavasti EU:n keskimääräistä elintasoa alemmalla tasolla olevien kansalaisten suuri määrä, heidän ajankohtaiset sosiaaliset ongelmansa, julkishallinnon tehottomuus ja elinkeinoelämän kehittymättömät suhteet vaikuttavat siihen, kuinka yhteisön sosiaalialan säännöstö ja eurooppalainen sosiaalimalli yleensä otetaan käyttöön näissä maissa.

Laajentuneen yhteisön, jonka jäsenvaltioista useilla olisi edellä mainittuja ongelmia, sosiaalipolitiikassa on otettava huomioon näiden maiden ajankohtaiset sosiaaliset ongelmat, työttömyys ja kansanterveyskysymykset mukaan lukien. Laajentumisen käynnistämä mukautumiskehitys voi aiheuttaa muita merkittäviä sosiaalisia ongelmia sekä uusille että nykyisille jäsenvaltioille (*katso II osa, 2 ja 3 osasto*). Näiden mukautusten toteuttaminen edellyttäisi merkittäviä investointeja inhimillisiin voimavaroihin, jotta taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen kohdistuvia paineita voitaisiin helpottaa. Lisäksi se voisi rasittaa yhteisön sosiaalipolitiikkaa sekä sen rahoittamista. Sen tuloksena voisi käynnistyä myös yhteisön rahastojen asemaa ja toimivuutta koskeva keskustelu.

Yhteisön säännöstön ottaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä edellyttää jäsenyyttä hakeneilta mailta merkittäviä taloudellisia ja hallinnollisia ponnistuksia erityisesti *työterveyden ja -turvallisuuden* alalla, mutta jos se toteutetaan liian hitaasti tai muuten riittämättömästi, yhteisön säännöstön muodostama kokonaisuus voi kärsiä, mikä puolestaan haittaa sisämarkkinoiden toimimista. Pitkän aikavälin kehitysstrategioita, jotka perustuvat alhaisia terveys- ja turvallisuusnormeja noudattamalla saadulle kilpailuedulle, ei Euroopan unionissa voida hyväksyä. Samankaltaisia, joskaan ei yhtä vakavia ongelmia syntyisi *miesten ja naisten yhtäläisen kohtelun* alalla, jonka lainsäädäntöä on jo saatettu voimaan, mutta jonka noudattamista haittaa naisiin ja miehiin eri tavalla kohdistuvat talousvaikeudet, sekä *työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja työlainsäädännön* aloilla, joilla voimaan saattamista haittaa työntekijä- ja työnantajajärjestöjen kehittymättömyys tai puuttuminen sekä eräiden hallitusten

haluttomuus hyväksyä työmarkkinaosapuolten, erityisesti ammattiyhdistysten, itsenäistä asemaa.

Vaarana on, että laajentuminen heikentää kokonaisuudessaan laajan sosiaalipolitiikan harjoittamista unionissa, erityisesti, jos unioniin liittyvissä maissa sovelletaan yhteisön säännöstöä riittämättömästi. Yhteisön politiikkojen kehittämisen jatkaminen (naisten yhtäläiset mahdollisuudet, työlainsäädäntö, sosiaaliturvajärjestelmien koordinointi) voisi vaikeutua, erityisesti jos päätöksenteko edellyttää yksimielisyyttä. Sosiaalista suojelua koskevien suositusten mukaisten päämäärien saavuttaminen voisi viivästyä. Toisaalta sosiaalisen yhteenkuuluvuuden, ja siten myös sosiaalipolitiikan, merkitys korostuu väistämättä laajentumisen myötä. Pitkällä aikavälillä unioniin liittyvät uudet jäsenvaltiot kannattavat todennäköisesti laajalti sellaisia toimintatapoja ja periaatteita, jotka ovat elintärkeitä niiden kansojen kehitykselle.

6.2. Ympäristö

Kun yhteisön ympäristöpolitiikka aiemmin perustui haittojen jälkikäteen tapahtuvaan korjaamiseen, on sittemmin siirrytty kestävään kehitykseen pyrkivään lähestymistapaan, jossa yhdistetään ympäristöasiat ja alakohtaiset politiikat sekä muotoillaan uudelleen sosiaalinen ja taloudellinen käyttäytyminen käyttämällä useampia välineitä ja korostamalla yhteisvastuun periaatetta. Siirtyminen "saasteiden vähentämisestä" "saasteiden hallintaan" vaatii lisäksi perusteellista tutkimusta sekä yhteistyötä ympäristöpolitiikan alalla.

Hakijamaiden ympäristöongelmat, erityisesti veden ja ilman saastuminen sekä jätehuolto, ovat ajankohtaisempia kuin 15 jäsenen unionin ympäristöongelmat. Tietyillä erittäin teollistuneilla alueilla ympäristön pilaantuminen on aiheuttanut vakavaa vahinkoa, ja sillä on ollut vaikutuksia ihmisten terveydelle. Useimmilla ongelmilla on historiallinen tausta (teollisuuden päästöjen ja jätteiden riittämätön valvonta, liian alhainen energian hinta), mutta jotkut niistä ovat vaikeutuneet nopean muutosvauhdin myötä. KIE-maiden toimet ympäristön alalla ovat yleensä viimekädessä tapahtuvia estämistoimia, kun taas Euroopan unionissa on päästy vaiheeseen, jossa pyritään lieventämään sellaisten saasteiden vaikeasti hallittavia leviämisvaikutuksia, jotka ovat peräisin esimerkiksi maataloudesta, liikenteestä, energia-alalta, matkailusta sekä eri teollisuudenaloilta.

Meneillään oleva mukautuminen markkinatalouden pelisääntöihin on jo johtanut useiden energiavaltaiten ja saastuttavien laitosten sulkemiseen tai parantamiseen. Mukautuminen energian maailmanmarkkinahintoihin kiihdyttää tätä kehityssuuntaa. Jäsenyyttä hakeneet KIE-maat ovat jo ryhtyneet käsittelemään ympäristöongelmiaan EU:n ja muiden kansainvälisten tahojen tukemina. Liittymistä edeltävän ajan merkittävien lisäponnistusten pitäisi pienentää suojelun tason eroja. Erot säilyvät kuitenkin todennäköisesti vielä pitkään huomattavina.

On toteutettava merkittäviä toimenpiteitä, joihin kuuluu Euroopan unionin toimittama mittava tekninen ja taloudellinen tuki, jotta unioniin liittyvien maiden ympäristölainsäädäntö saadaan nopeasti lähemmäs unionin ympäristölainsäädäntöä, erityisesti vesi- ja energiakysymyksissä. Tarvitaan myös investointeja, jotta voidaan tarttua suoraan ihmisten terveyteen vaikuttaviin ongelmiin ja parantaa aiempien toimien ympäristölle aiheuttamia haittoja (saastunut maaperä, vaaralliset jätteet jne.). Ajankohtaisimmat teollisuuteen liittyvät ympäristöongelmat olisi ratkaistava pääasiassa tuotantoteknologiaa nykyaikaistamalla. Vaikka rahoituksen olisi tultava yksityiseltä sektorilta, saatetaan unionilta tarvita merkittävää rahoitusta erityisesti alkuvaiheessa,

jolloin pääomamarkkinat ovat vielä kehittymättömät, eikä kokonaan kustannuksiin perustuvia hintoja ole vielä olemassa.

Koska unioniin liittyvissä maissa ympäristön parantamiseksi tehtävät investoinnit tuovat suhteessa huomattavasti suuremmat rajahyödyt kuin 15 jäsenen unionissa tehtävät investoinnit, liittyvien maiden ympäristöinfrastruktuuriin kohdennetuilla investoinneilla pitäisi saada aikaan enemmän sosiaalisia hyötyjä ja turvallisuutta kaikille Euroopan kansalaisille. On olemassa jo todisteita siitä, että KIE-maihin tehdyt investoinnit, joilla on tarkoitus ratkaista rajoja ylittäviä ongelmia, säästäisivät EU:n kustannuksia verrattuna siihen, että näitä ongelmia pyrittäisiin ratkaisemaan nykyisten jäsenvaltioiden alueella. Unioniin liittyvien maiden ympäristönsuojelun edistämiseen tarvittavilla investoinneilla voidaan lisäksi kehittää EU:n teollisuudelle tärkeitä markkinoita esimerkiksi ympäristöalalla. Tämä puolestaan parantaisi näiden teollisuudenalojen kilpailuasemaa nopeasti kasvavilla korkean teknologian maailmanmarkkinoilla. Toisaalta, jos liian pitkään myönnetään runsaasti rahoitusta ja kiinnitetään huomiota uusien jäsenvaltioiden ongelmien ratkaisemiseen, yhteisön ympäristöpolitiikasta voi tulla sisäänpäin kääntynyttä. Jäsenvaltioiden hallitusten mielestä voi olla vaikeampaa kannattaa laajempaa kansainvälistä kestävän kehityksen tukemisesta aiheutuvaa taakkaa (esimerkiksi kasvihuonekaasujen ja otsonikatoa aiheuttavien aineiden kaltaisissa maailmanlaajuisissa kysymyksissä). Tämä voisi huonontaa unionin poliittista asemaa maailmanlaajuisesti, ja se olisi pyrittävä estämään.

Mikäli kuilu liittyvien ja nykyisten jäsenvaltioiden välillä säilyy pitkään laajentumisen jälkeen, laajentuneen unionin yhteenkuuluvuus kärsii ja sisämarkkinoilla käytävä kilpailu vääristyy. Kuten myös sosiaalipolitiikassa, alhaisten ympäristöstandardien aikaansaamiin kilpailuetuihin perustuvia pitkän aikavälin kansallisia kehitysstrategioita ei unionissa voida hyväksyä. Eroja olisi parasta pyrkiä tasoittamaan vähitellen mutta jatkuvasti, ja pyrkiminen tähän olisi käynnistettävä jo ennen liittymistä. Jos unioni laajentuu valtioihin, joiden ympäristöstandardit ovat alhaisemmalla tasolla, unioni ei ehkä pystyisi säilyttämään tahtia, jolla se pyrkii jatkuvasti kehittämään entistä korkeampia standardeja. EU:n ympäristölainsäädännön soveltamisen joustavuus todennäköisesti korostuu laajentumisen yhteydessä ja painopiste siirtyy enemmän olemassaolevan lainsäädännön voimaan saattamiseen ja täytäntöönpanoon.

Hakijamaat ovat valinneet toisistaan poikkeavia, mutta silti tehokkaita lähestymistapoja tiettyihin ympäristökysymyksiin. Tämä voisi rikastuttaa unionin politiikan tulevaa suuntaa ja lainsäädäntöä. Monilla hakijamailla on pitkät perinteet erityisesti biologisen monimuotoisuuden säilyttämisessä ja luonnonsuojelun edistämässä. Olisi tärkeää varmistaa, että näiden alojen politiikkoja ylläpidetään.

6.3. Kuluttajat

Yhteisön säännöstö käsittää kuluttajien taloudellisen edun suojelemisen (harhaanjohtava mainonta ja muiden haitallisten kaupallisten käytäntöjen valvonta mukaanlukien), kuluttajien turvallisuuden ja terveyden, kuluttajavalistuksen, kuluttajien edunvalvonnan sekä kuluttajien oikeussuojan. Se koostuu pääasiassa direktiiveistä, joissa säädetään yhdenmukaistamisen vähimmäistasosta. Säännöstöä ollaan kehittämässä, ja monet uudet direktiiviehdotukset ovat parhaillaan päätöksentekomenettelyn eri vaiheissa. Tulevina vuosina huomiota kiinnitetään todennäköisesti yhä enemmän elintarvikkeisiin.

Jäsenyyttä hakeneiden KIE-maiden kehitys kohti markkinataloutta on eri vaiheissa, minkä vuoksi niissä on otettu käyttöön eri määrä unionin jäsenvaltioissa käytössä olevia

kuluttajamalleja. KIE-maat ovat kokonaisuudessaan huomattavasti jäljessä jäsenvaltioissa käytettävistä standardeista, joilla varmistetaan kuluttajien suojele erityisesti sellaisia ongelmia vastaan, joita äskettäin käyttöön otetut talousjärjestelmät aiheuttavat. Tämä pitää paikkansa useimmilla yhteisön kuluttajapolitiikan aloilla.

Joissakin jäsenyyttä hakeneissa maissa kuluttajalainsäädäntö on verrattain kehittyntä, mutta usein siitä puuttuu sen tehokkaan täytäntöönpanon vaatima täsmällisyys. Eräillä aloilla (mainonta, tuotevastuu, tuoteturvallisuus) joidenkin hakijamaiden lainsäädännöissä kuluttajille taataan jopa parempi suoja kuin Euroopan unionissa. Yleensä kuitenkin hakijamaan ongelmana ovat riittämättömät rakenteet, joilla pystyttäisiin varmistamaan yhteisön lainsäädännön tehokas täytäntöönpano: muun muassa kuluttajien vähäinen järjestäytyminen ja puuttuvat hallinnolliset keinot, joilla pystyttäisiin riittävästi valvomaan markkinoita (esimerkiksi vaarallisten tuotteiden kohdalla). Merkittävä ero on myös se, että KIE-maat keskittyvät yleensä ennen tuotteen markkinoille saattamista tapahtuvaan valvontaan, kun taas yhteisön lainsäädännössä käytetään jälkikäteen tapahtuvaa markkinoiden valvontaa. Yhteisön säännösten hyväksymisessä ilmenevät ongelmat korostunevat, jos säännöstö kehittyä odotettuun suuntaan.

Laajentumisella on todennäköisesti myönteinen vaikutus EU:n kuluttajille esimerkiksi sen vuoksi, että tavaroiden ja palvelujen virta lisääntyy, ja samalla myös kuluttajien valintamahdollisuudet kasvavat, ja koska liittyvien maiden kansalaisten suojelele yleinen taso kohoaa.

Yhteisön tason kuluttajapolitiikkaa sekä kansallisten lainsäädäntöjen lähentämistä olisi vahvistettava, koska jäsenvaltioiden väliset erot voivat kasvaa. Poliitiikan aloja ja lainsäädäntötekniikoita olisi ehkä mukautettava unioniin liittyvien maiden erityispiirteiden huomioon ottamiseksi. Esimerkiksi perustamissopimuksen korkean suojelele tason käsitettä olisi pohdittava. Laajentumisen myötä on välttämätöntä myöntää lisävaroja kuluttajavalistukseen, kuluttajien oikeussuojelele parantamiseen, kuluttajajärjestöjen kehittämiseen ja niiden toimintaan sekä uusien kumppanuuksien ja yhteistyömuotojen kehittämiseen niin unioniin liittyvissä maissa kuin niiden ja nykyisten jäsenvaltioiden välillä.

Siirtymävaiheen aikana on erittäin tärkeää varmistaa yhteisön oikeuden täytäntöönpano käytännössä. Ellei kuluttajansuojelele alalla ole tehokkaita valvontavälineitä ja riittävää liike-etiikkaa, unioniin liittyvillä mailla olisi vaara tulla vaarallisten tai muuten "epäilyttävien" tuotteiden ja palvelujen kauttakulupaikaksi, millä olisi vakavia seurauksia koko laajentuneen unionin kansalaisille. Ne voisivat lisäksi houkutelaa sisämarkkinoiden vapauksia väärinkäyttäviä yrityksiä, jotka käyttävät aggressiivisia ja harhaanjohtavia kaupallisia tapoja koko unionissa. Siirtymisellä ennakovalvonnasta jälkikäteisvalvontaan voisi olla väliaikaisia haittavaikutuksia kuluttajien suojelele tasoon unioniin liittyvissä maissa. Ei ole myöskään varmaa, onko liittyvien maiden yritysten vastuu omasta toiminnasta unionin jäsenvaltioiden standardien tasolla.

6.4. Tiede, tutkimus ja kehitystoiminta

Kuten perustamissopimuksessa määrätään ja puiteohjelmassa mainitaan, yhteisön tutkimus- ja kehittämistoimilla tähdätään Euroopan teollisuuden kilpailukyvyne ja elämisen laadun parantamiseen sekä kestäväne kehityksen, ympäristön suojelele, liikennejärjestelmiin liittyväne kestäväne liikkuvuuden ja muiden yhteisten politiikan

alojen tukemiseen. Vuosille 1998-2002 laadittua viidettä puiteohjelmaa ollaan hyväksymässä.

Vaikka jäsenyyttä hakevien KIE-maiden tutkimus- ja kehitystoiminnan taso on ollut varsin korkea jo aiempien järjestelmien aikana, sille myönnettyt voimavarat pienenevät huomattavasti siirtymäkaudella. Tämä kehityssuunta on viime aikoina kuitenkin kääntynyt useimmissa, erityisesti kehittyneimmissä maissa. Useimmat tutkimuksen ja kehityksen sekä tieteen ja teknologiatoimien mittarit ovat kuitenkin edelleen alhaisemmalla tasolla kuin useimmissa unionin jäsenvaltioissa, koska niitä ei ole mukautettu riittävästi nykyaikaisten markkinatalousyhteiskuntien tarpeisiin: hakijamaissa T&K-toiminta ei yleensä ole painopistealue, niillä on liikaa tutkijoita, eikä yksityisillä teollisuusyrityksillä ole tutkimuslaboratorioita.

KIE-maat ovat voineet osallistua yhteisön TTK-ohjelmiin liittymistä valmistelevan strategian osana, ja yhteisö tarjoaa jonkin verran taloudellista tukea. Eräät hakijamaat ovat jo valmistautuneet osallistumaan merkittävästi Euroopan TTK-toimintaan sekä myöntämään tarvittavaa rahoitusta, mutta useimmissa näistä maista on edelleen rahoitukseen ja organisointiin liittyviä ongelmia. Tieteen ja teknologian uudistukset liittyvät tiiviisti laajempaan kokonaisuuteen (yksityistäminen sekä talous-, verotus- ja pankkijärjestelmien uudistukset). Standardien ja patenttijärjestelmän mukauttamisessa, teollisen tutkimuksen edistämisessä, teollisuuden (etenkin PK-yritysten) innovaatioissa ja teknologian siirron alalla tarvitaan vielä lisäponnistuksia.

Laajentuminen monipuolistaa unionin mahdollisuuksia tieteen alalla. Uusia ja omaperäisiä lähestymistapoja voidaan odottaa lähemmästä tutkijayhteistyöstä niiden unioniin liittyvien maiden kanssa, joilla on korkeatasoista tutkimusta. Hakijamaiden nykyiset tieteen alan yhteydet Venäjään ja muihin uusiin itsenäisiin valtioihin voivat hyödyttää koko unionia yhteistyömahdollisuuksia lisäämällä.

KIE-maat osallistuvat liittymisen myötä kaikkeen unionin tutkimus- ja kehittämissäpolitiikkaa koskevaan päätöksentekoon ja vaikuttavat alan politiikan suuntaan. Vaikeuksia voi tulla, jos uusien jäsenten osallistuminen yhteisön ohjelmiin ja niiden yhteisön ohjelmista saama hyöty jää vähäisemmäksi kuin niiden (bruttokansantuotteen perusteella) määrätty rahallinen panos. Ensisijaisia tutkimuskohteita on mukautettava ja tiede- ja teknologiajärjestelmiä on tietyssä määrin suunnattava uudelleen, jotta varmistetaan kilpailukykyiset sisämarkkinat sekä se, että ohjelmat vastaavat unioniin liittyvien maiden tarpeita. Kyseisillä muutoksilla ei tulisi olla haitallisia vaikutuksia muiden kumppaneiden kanssa toteutettaviin kehittyneisiin toimintoihin. Mukauttaminen tapahtuisi parhaiten ottamalla KIE-maat asteittain mukaan T&K-toiminnan päätöksentekoon jo ennen liittymistä. Rakennerahastoista T&K-toiminnalle myönnettävä tuki helpottaisi uusien jäsenvaltioiden liittymisen jälkeistä mukauttamista.

6.5. Tietoyhteiskunta

Laajentuminen tapahtuu aikana, jolloin Länsi-Euroopan taloudet kokevat nopeita todellisia ja potentiaalisia muutoksia, jotka johtuvat pääasiassa tieto- ja viestintätekniikoiden tarjoamista mahdollisuuksista. Yhteisö on ottanut huomioon tämän kehityksen julkaisemalla *Tietoyhteiskuntaa koskevan toimintasuunnitelman*, jonka ansiosta sen vaikutukset ovat yhdenmukaiset kaikilla aloilla, kuten muun muassa T&K-toiminnassa, televiestinnässä, koulutuksessa, audiovisuaalisella alalla, henkisen omaisuuden alalla, tietoturvallisuudessa, yksityisyyden suojelussa ja elektronisessa kaupankäynnissä. Tästä toimintasuunnitelmasta kehittyä todennäköisesti tulevina vuosina merkittävää uutta yhteisön säännöstöä. Toimintasuunnitelman toteuttaminen edistyy useiden Euroopan komission neuvostolle ja Euroopan parlamentille antamien

tiedonantojen pohjalta sekä vihreän kirjan *Elämä ja työ tietoyhteiskunnassa - ihmisläheisyys etusijalle* mukaan.

KIE-maissa useimmat talouden sektorit ovat viime aikoihin asti olleet eristettyinä uudesta tieto- ja viestintäteknikasta. Julkista tietotekniikka-alaa valvottiin tarkasti ja se oli alikehittynyttä. Lisäksi talouden heikko tila loi noidankehän, jossa kysynnän vähäisyys ja infrastruktuurin puute ruokkivat toisiaan. Viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana investointi tieto- ja viestintäteknikkaan on kuitenkin kasvanut huomattavasti. Televiestinnän saatavuus KIE-maissa on kuitenkin edelleen noin 40 prosenttia unionin tasosta ja lisäksi se on laadultaan heikompaa. Internet-palvelinten tarjonta (eli toisille palveluja tarjoavat palvelimet) on noin 20 prosenttia unionin tasosta. KIE-maiden hallitukset ovat osoittaneet kiinnostusta tietoyhteiskuntaan sekä sen merkitykseen politiikan laatimisessa.

Tieto- ja viestintäteknikan tarjoamat mahdollisuudet ovat todennäköisesti vielä merkittävämmät KIE-maissa kuin Euroopan unionissa, koska ne liittyvät läheisesti sekä käynnissä olevaan talousuudistukseen että vapautumiskehityksen myötä lisääntyneeseen viestinnän vapauteen. Viimeaikaiset investoinnit osoittavat, että näissä maissa tieto- ja viestintäteknikoille tarjoutuvat mahdollisuudet kuuluvat maailman suurimpiin. KIE-maista korkeasti koulutettuine väestöineen voi tulla tiettyjen tieto- ja viestintäteknikoiden johtavia maita.

Laajentumisen myötä EU:n yleinen kiinnostus tieto- ja viestintäteknikkaan lisääntyy, mikä lisää myönteisiä vaikutuksia niihin liittyviin politiikan aloihin. Samalla tarvitaan aktiivisia toimenpiteitä varmistamaan, että KIE-maat todella pystyvät integroitumaan tietoyhteiskuntaan: kehittyneiden infrastruktuurien kehitystä on tuettava, yksityisiä investointeja on edistettävä poistamalla lainsäädännöllisiä esteitä, palveluverkkoihin osallistumista on kannustettava ja tietokoneet on otettava käyttöön teollisuudessa, kaupassa, hallinnossa ja koulutuksessa. Lisäksi on järjestettävä tieto- ja viestintäteknikan tehokasta käyttöä käsitteleviä tiedotuskampanjoita. EU:n ja KIE-maiden tietoyhteiskuntaa koskeva toimintasuunnitelma sisältää useita tämänkaltaisia hankkeita. Jo nyt on toteutettu erityistoimenpiteitä, joilla autetaan KIE-maita liittymään EU:n tietoyhteiskuntaan, erityisesti vuosina 1995 ja 1996 unionin jäsenvaltioiden ja KIE-maiden ministerien tapaamisissa.

6.6. Kulttuuri, koulutus ja nuoriso

Euroopan laajuisten verkkojen mukaisesti yhteisö tukee jäsenvaltioiden kulttuureja kunnioittamalla niiden kansallista ja alueellista erilaisuutta ja vaalimalla yhteistä kulttuuriperintöä. Yhteisö edistää myös koulutuksen kehittämistä ja ottaa käyttöön ammattikoulutusta koskevan politiikan samalla kun se antaa jäsenvaltioille täyden vastuun päättää sen sisällöstä ja muodosta sekä kulttuurisesta ja kielellisestä monimuotoisuudesta. Yhteisön toimenpiteitä näillä aloilla toteutetaan toissijaisuusperiaatteen mukaan, ja niillä pyritään kannustamaan maiden välistä yhteistyötä ja tarvittaessa myös täydentämään niiden tietyillä aloilla toteuttamia toimenpiteitä (esimerkiksi Sokrates-, Leonardo Da Vinci-, Nuorten Eurooppa- ja Kaleidoskooppi-ohjelmien avulla). Lisäksi merkittävä osa yhteisön rakennerahastoista kohdistetaan koulutustoimenpiteisiin.

Hakijamaiden koulutus yleensä ja erityisesti korkeakoulutus on suhteellisen korkeatasoista, vaikka jatkuvilla talousarvion leikkauksilla on ollut huomattavia

haitallisia vaikutuksia. Ammatillista koulutusta ja nuorisopolitiikkaa on uudistettava ja mukautettava, jotta ne täyttäsivät demokraattisten markkinatalouksien vaatimukset.

Laajeneminen rikastuttaa kulttuurien monimuotoisuutta sekä Euroopan unionin yhteistä kulttuuriperintöä ja laajentaa näin yhteisön kulttuuripolitiikkaa. Unioniin liittyvien maiden osallistuminen yhteisön kulttuuri- ja koulutustoimintaan auttaa tiiviimpien yhteyksien luomisessa näihin maihin ja hyödyttää kaikkia mukana olevia osapuolia.

Kansalaisten, yritysten ja järjestöjen osallistuminen yhteisön ohjelmiin on kuitenkin vapaaehtoista, eikä laajentumisen pitäisi aiheuttaa erityisiä ongelmia, joten siirtymäkauden toimenpiteet eivät vaikuta tarpeellisilta. Liittyvät maat ovat saaneet arvokasta kokemusta osallistuessaan ohjelmiin liittymistä valmistelevan strategian osana. Koska kyseisten maiden kokonaisvarallisuudessa on huomattavia eroja ja niiden potentiaali ja tarpeet koulutuksen ja kulttuurin alalla ovat erilaisia EU:n jäsenvaltioihin verrattuna, on todennäköistä, että niiden ohjelmista saamat hyödyt ovat suuremmat kuin niiden ohjelmille antamat panokset. Koska rahavarat eivät lisäänty samassa suhteessa, voi se johtaa yhteisössä tällä hetkellä toteutettavien toimien hajaantumiseen tai niiden intensiteetin heikkenemiseen. Unioniin liittymisen jälkeen KIE-maat saavat todennäköisesti merkittävästi varoja rakennerahastoista koulutusjärjestelmiensä uudistamiseen ja mukauttamiseen.

7. ALAKOHTAISET POLITIIKAT

7.1. Liikenne

Yhteisön liikennepolitiikkaan sisältyy alan sisämarkkinoiden toteuttaminen, kilpailuolojen yhdenmukaistaminen ja Euroopan laajuisiin verkkoihin liittyvien infrastruktuurihankkeiden kehittäminen. Kehittämisessä pyritään tulevaisuudessa kestävään liikkuvuuteen, joka sallii nykyisten ja suunniteltujen liikenteen voimavarojen parhaan mahdollisen käytön. Poliitiikan eri aloilla ja aloitteilla pyritään parantamaan liikennepalvelujen laatua ja sisämarkkinoiden toimintaa, ja lisäksi niillä pyritään todellisiin kustannusetuihin perustuvaan kustannusten jakamiseen. Niillä tähdätään myös unionin ulkopuolisten suhteiden laajentamiseen parantamalla liikenneyhteyksiä kolmansiin maihin sekä edistämällä Euroopan unionin jäsenvaltioiden liikenneharjoittajien pääsyä muille liikennemarkkinoille.

Euroopan unionin jäsenyyttä hakeneiden maiden viimeaikaisesta edistyksestä huolimatta niiden ja EU:n jäsenvaltioiden kehityksen tasossa on edelleen merkittävä kuilu. Lisäksi hakijamaiden ja unionin jäsenvaltioiden liikenteen alojen välillä on monia muita eroja: liikenteen kysynnän määrä ja luonne sekä varojen saatavuus investointeja varten kertovat alhaisemmasta taloudellisesta kehityksestä. Kun aiemmin kannustettiin muita liikennemuotoja kuin tieliikennettä, ollaan nyt siirtymässä nopeasti tieliikenteen käyttöön, mikä on vastoin unionin harjoittamaa politiikkaa. Lisäksi kuljetuskalusto ja erityisesti sen turvallisuus- ja ympäristönäkökohdat eivät parannuksista huolimatta ole EU:n standardien mukaisia. Myös EU:n ja hakijamaiden välisessä infrastruktuurissa on edelleen puutteita. Markkinoiden rakenne, johon kuuluvat myös olemassaolevat tieliikenteen valtion monopolit, liikenneyritysten oikeudellinen asema, EU:n turvallisuusvaatimusten ja hakijamaiden olosuhteiden välinen kuilu sekä tieliikenteen verotusjärjestelmien suuret erot heijastavat usein edelleen käynnissä olevaa siirtymäkautta. Sellaista koulutettua ja motivoitua henkilökuntaa ei ole riittävästi, joka voisi valvoa tehokkaasti yhteisten kuljetussääntöjen soveltamista. Myös liikennetilastot ovat usein puutteellisia.

On selvää, että *liikenteen infrastruktuuria* on nopeasti kehitettävä ja parannettava erityisesti tiekuljetuksissa, yhdistetyissä maantie-rautatiekuljetuksissa sekä lentoasemilla. Tämä tarve todennäköisesti kasvaa edelleen, jos liikenteen virta kasvaa odotetulla tavalla. Kaikkiin liikennemuotoihin, mutta erityisesti Euroopan laajuista liikennettä harjoittaviin osiin, on lähitulevaisuudessa tehtävä merkittäviä investointeja. Yhteisön eri politiikan aloilta vaaditaan vastaavasti lisäpanostusta. Ilman kyseisiä investointeja odotettavissa on pahoja liikenteen ruuhkautumisongelmia, jotka vaikuttavat unionin liikenteeseen ja kaikkiin unionin politiikan aloihin. Eurooppa-sopimusten täytäntöönpanosta aiheutuvan liikenteen määrän kasvun sekä infrastruktuurin kehittämisen hitauden vuoksi näitä ongelmia olisi käsiteltävä jo ennen kyseisten maiden liittymistä Euroopan unioniin kiinnittämällä erityistä huomiota rajanylityksen infrastruktuuriin.

Hakijamaat kohtaavat ongelmia niiden ottaessa käyttöön (kaikkien liikennemuotojen osalta) *sosiaalisiin vaatimuksiin, turvallisuuteen sekä muihin teknisiin vaatimuksiin* sekä (pääasiassa tieliikenteessä ja jossain määrin myös lento- ja rautatieliikenteessä) markkinoille ja alan ammatteihin pääsyyn liittyvää yhteisön säännöstöä. Kyseisen alan säännöstön kehittäminen vaikeuttanee näitä ongelmia tulevina vuosina. Käyttöönotto on hidasta ja kallista, etenkin sen vuoksi, että se todennäköisesti merkitsee mittavaa

kuljetuskaluston ja -infrastruktuurin kunnostamista ja rakenneuudistamista. Tämän pitäisi tapahtua nopeammin kansainvälisessä toiminnassa kuin maan sisäisissä palveluissa. Jotta liikennettä ja unioniin liittyvien maiden talouksia ei kuormitettaisi liikaa, olisi asteittain otettava käyttöön toimenpiteitä, joilla varmistetaan yhteisön säännösten noudattaminen. Kyseiset toimenpiteet olisi käynnistettävä mieluiten ennen unioniin liittymistä yksi kerrallaan markkinoiden avautumisen tahdissa (vaikka lentoliikenteessä markkinoiden täydellinen avautuminen on saavutettava liittymiseen mennessä, eikä yhdenmukaistaminen saisi olla este tämän tavoitteen saavuttamiselle). Jos tarvittavia toimenpiteitä ei onnistuta toteuttamaan jo ennen liittymistä, sisämarkkinoiden tavanomainen toiminta voisi vaarantua, mikä johtaisi liittymisen aikana vaikeisiin valintoihin ja hidastaisi merkittävästi yhteisen liikennepolitiikan kehitystä.

Laajentuminen voi aiheuttaa sopeutumisongelmia sekä unioniin liittyvien maiden että nykyisten jäsenvaltioiden liikenteelle. Näiden ongelmien myötä poliittinen paine erityisesti EU:n liikenteen alan sekä kauttakulkuliikenteeseen paljon käytettyjen alueiden taholta kasvaisi. Paine kasvaisi edelleen, elleivät uudet jäsenet liittymiseen mennessä ota käyttöön turvallisuusvaatimuksia sekä sosiaalisia ja teknisiä vaatimuksia.

Kun yhteisön säännöstö on otettu käyttöön, laajentuminen voisi edistää yhteisen liikennepolitiikan kehittämistä, koska rajojen poistaminen laajoilta alueilta todennäköisesti vilkastuttaa koko liikenteen alaa. Samalla todennäköisesti myös rakenneuudistuksen tarve kasvaa joko suoraan (esimerkiksi rautatieliikenteessä) tai tietynasteisen liikakapasiteetin seurauksena (esimerkiksi sisävesi- ja lentoliikenteessä). Unioniin liittyvien maiden infrastruktuurin kehittämisen ja liikennekaluston uusimisen pitäisi luoda todellisia mahdollisuuksia rakennusalan yrityksille ja lähitoimialoille sekä liikennekaluston valmistajille.

7.2. Energia

Euroopan unionin energiapolitiikkaa on kehitetty perustamissopimusten (EU, EY, EHTY ja EURATOM) useiden määräysten nojalla. EHTY-sopimuksen voimassaolo päättyy vuonna 2002, ja sen seurauksista on jo ryhdytty keskustelemaan. Kuten komission valkoisessa kirjassa *Euroopan unionin energiapolitiikka* (joulukuu 1995) on mainittu, unionin energiapolitiikan tärkeimpiin tavoitteisiin kuuluvat kilpailukyvyen edistäminen (sisämarkkinoiden ja markkinoilla määräytyvien hintojen kannalta), energian saannin varmuus ja ympäristön suojelu. Yhteisön energia-asioita koskevan säännösten tärkeimmät osat ovat erityisesti kilpailua ja valtioneuvostoa, energia-alan sisämarkkinoita (joihin kuuluu sähköä koskevat direktiivit, hintojen avoimuus, kaasun ja sähkön kauttakuljetus, hiilivetyihin liittyvät toimitukset, kriisitoimet, joihin sisältyvät varmuusvarastot ja koskevat velvoitteet, jne), ydinenergiaa sekä energiatehokkuutta ja ympäristösääntöjä koskevat perustamissopimuksen määräykset sekä näitä aloja koskeva johdettu oikeus. Euroopan laajuiset energiaverkot ja energia-alan tutkimus- ja kehittämistoiminnan tuki ovat muita energiapolitiikan tärkeitä osia. Tällä hetkellä kiinnitetään huomiota kaasualan vapauttamiseen, energiatehokkuutta koskevaan säännöstöön sekä Auto-Oil -ohjelmaan.

Ydinenergia-alalla yhteisön säännöstö on kehittynyt huomattavasti alkuperäisestä EHTY:n perustamissopimuksesta oikeudellisten ja poliittisten keinojen sekä kansainvälisten sopimusten järjestelmäksi. Yhteisön tämänhetkinen säännöstö liittyy lähinnä terveys- ja turvallisuuskysymyksiin, kuten säteilysuojaukseen, ydinlaitosten turvallisuuteen, radioaktiivisten jätteiden huoltoon, investointeihin, joihin kuuluvat EURATOMin rahoitusinstrumentit, tutkimuksen edistämiseen, ydinalan

yhteismarkkinoihin, ydinpolttoaineen saantiin, ydinmateriaalivalvontaan ja kansainvälisiin suhteisiin.

Energia-ala on keskeisen asemansa vuoksi sekä teollisuuden tuotannontekijänä elintärkeä KIE-maiden taloudelliselle (ja sosiaaliselle) rakenneuudistukselle. Jäsenyyttä hakeneet KIE-maat muodostavat EU:n tavoin alueen, johon tuodaan enemmän energiaa kuin sieltä viedään, siitä huolimatta, että joissakin niistä on merkittäviä energiavaroja (esimerkiksi Puolan hiilivarat ja Romanian öljyvarat). Monet näistä maista ovat erittäin riippuvaisia ydinenergiasta. Näiden maiden ja EU:n energia-alojen välillä on kuitenkin huomattavia eroja, jotka useimmiten liittyvät näiden maiden menneisyyden ongelmiin. Ne ovat riippuvaisia Venäjältä ja muista uusista itsenäisistä valtioista öljyn, kaasun, ydinteknologian, polttoaineentuotannon ja -rikastuksen ja tietyssä määrin myös uraanin suhteen. Energiantuotanto, -siirto, -jakelu ja -käyttö on tehotonta, mikä johtuu vanhentuneesta tekniikasta, investointien puutteesta, riittämättömistä lainsäädäntökehyksistä sekä siitä, että hinnat eivät määräydy markkinoilla. Alue on lisäksi kärsinyt vakavista ympäristöhaitoista, ydinturvallisuusongelmista sekä myös loppusijoituksen yhteydessä ydinjätteen ja käytetyn polttoaineen käsittelyyn liittyvistä ongelmista.

Hakijamaiden on tehtävä merkittäviä investointeja energia-alan verkkojen kehittämiseen, ydinturvallisuuden parantamiseen (nykyisiä ydinvoimaloita parantamalla tai uusia voimaloita rakentamalla), ydinjätteen käsittelyyn, energiatehokkuuden parantamiseen ja ympäristönormien käyttöönottoon (johon liittyy jalostamoiden, voimalaitosten ja hiilialan mukauttaminen), öljyn varmuusvarastojen ja kaasun säilytyslaitosten lisäämiseen, sähkö- ja kaasualan rakenneuudistamiseen sekä hiili-, öljyliuske- ja uraanikaivosten sulkemiseen liittyvien sosiaalisten ja alueellisten ongelmien ratkaisemiseen. Investointivarojen on tultava yksityisistä, kansallisista ja muista kansainvälisistä julkisista lähteistä. Niinpä hakijamaiden poliittisten ja taloudellisten olojen merkittäväällä asemalla suositetaan investointeja. Myös EU:n on tuettava ponnisteluja sekä ennen liittymistä että sen jälkeen. Unioniin liittyvien maiden investoinnit lisäävät kysyntää yhteisön energiaan liittyvillä teollisuudenaloilla.

Tarvittavien varojen puute voi estää eräitä hakijamaita ottamasta ajoissa käyttöön energiatehokkuuteen (esimerkiksi tehokkuutta koskevat vähimmäisnormit, energiamerkintä) ja ympäristöön liittyviä normeja (polttoaineen laatua koskevat normit), mikä voi haitata sisämarkkinoiden toimintaa liittymisen jälkeen. Se voi myös viivästyttää öljyvarastoja koskevien vaatimusten täyttämistä, jotka ovat tärkeitä, koska ne ovat suoraan sidoksissa unionin jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuun periaatteeseen kriisitilanteissa. Kiinteän polttoaineen tuotannossa ja jalostuksessa toteutettavaan rakenneuudistukseen myönnettävät valtion tuet voivat aiheuttaa ongelmia monissa maissa. Sopivan energia-alan tiedonkeruujärjestelmän puuttuminen unioniin liittyvistä maista voi myös aiheuttaa ongelmia EU:n energiapolitiikalle.

EU on jopa laajentumisesta riippumatta erittäin huolestunut joidenkin hakijamaiden *ydinturvallisuuteen* liittyvistä ongelmista, joiden ratkaisemiseen olisi paneuduttava kiireesti ja tehokkaasti. On erittäin tärkeää löytää mahdollisimman pian, jopa ennen liittymistä, näihin kysymyksiin ydinalaa koskevan yhteisön säännösten mukaiset ratkaisut, jotka noudattavat länsimaista "ydinturvallisuuskulttuuria". Ratkaisuna voi tarvittaessa olla jopa ydinvoimalaitoksen sulkeminen. Yleinen mielipide lienee tulevaisuudessa eräiden unioniin liittyvien maiden ydinvoimalaongelmien seurauksena

yhä herkempi ydinturvallisuuskysymyksille, mikä puolestaan voi vaikuttaa alaa koskevan yhteisön politiikan kehittämiseen.

Hakijamaat ovat jo käynnistäneet toimenpiteitä, joilla ne pyrkivät korjaamaan energia-alansa puutteita ja mukauttamaan politiikkojansa yhteisön säännöstöön. Tulokset eri maissa vaihtelevat. Eurooppa-sopimukset, valkoinen kirja, käynnistetty yhteisön energiaohjelmat sekä Euroopan energiaperuskirja toimivat tämän toiminnan kehyksenä. Ongelmiin olisi puututtava mahdollisimman laajalti jo ennen liittymistä. Joka tapauksessa olisi varmistettava, että yhteisön normien ja sääntöjen täytäntöönpano edistyy vakaasti ja nopeasti. Laajentumisen ei odoteta aiheuttavan suuria ongelmia energia-alalla, vaikka ydinala (erityisesti ydinturvallisuus eräissä maissa, kuten Liettuassa ja Bulgariassa) on varmastikin keskeinen aihe.

EU:n tulevan energiapolitiikan on otettava huomioon laajentuneen unionin todellisuus ja ratkaistava laajentumisen myötä syntyvät ongelmat. Ongelmia ovat unionin lisääntynyt riippuvuus Venäjästä, merkittävät ydinturvallisuutta koskevat ongelmat, energiatehokkuuden parantamisen kustannukset, ympäristöongelmat, energian saannin varmuus sekä välttämättömän rakenneuudistuksen aiheuttamat sosiaaliset ja alueelliset ongelmat. Voi osoittautua tarpeelliseksi lisätä EURATOM-lainojen käyttöä ja nostaa niiden ylärajoja. Asiaan voidaan joutua puuttumaan myös rakennepolitiikan avulla. Energia-alan sisämarkkinoiden toteuttaminen voi olla vaikeampaa laajentuneessa unionissa.

Laajentumisella on myös myönteisiä vaikutuksia energia-alalle: paremmat yhteydet EU:n energian tuottajiin (Venäjään, Keski-Aasiaan, Keski-itään), kauttakulkureittien suurten osien (esimerkiksi Slovakian putket) liittäminen unionin alueeseen ja energian tutkimuksen ja teknologian kehittämisen yhteisvaikutus. Unioniin liittyvien maiden lähentyminen kohti EU:n standardeja järkevöittää energian käyttöä ja parantaa ympäristön tilaa Euroopan laajuisesti. Sen pitäisi lisäksi avata uusia markkinoita energia-alalle. Energiatoimitusten vakauden lisääntyminen vaikuttaa myönteisesti alueen rauhaan ja turvallisuuteen.

7.3. Teollisuus

Euroopan unionin teollisuuspolitiikalla pyritään parantamaan EU:n teollisuuden kilpailukykyä ja näin parantamaan elintasoja ja työllisyyttä. Sen tavoitteena on vauhdittaa teollisuuden mukautumista rakennemuutoksiin ja kannustaa aloitteellisuuteen, yritysten kehittämiseen ja teolliseen yhteistyöhön kaikkialla yhteisössä. Lisäksi pyritään paremmin hyödyntämään innovaatioita, tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevien politiikan alojen mahdollisuudet teollisuudessa. EU:n teollisuuspolitiikka on luonteeltaan horisontaalista. Alakohtaisten tiedonantojen avulla pyritään saamaan horisontaaliset toimintamallit käyttöön yksittäisillä aloilla. EU:n teollisuuspolitiikassa nivelletään yhteen useiden yhteisön eri politiikkojen tarjoamia välineitä, ja se käsittää sekä markkinoiden toimintaan liittyviä välineitä (tuotemäärityt, markkinoille pääsy, kauppapolitiikka, valtiontuet ja kilpailupolitiikka) että toimia, jotka liittyvät teollisuuden kykyyn mukautua muutoksiin (muun muassa vakaa makrotaloudellinen ympäristö, teknologia ja koulutus).

Hakijamaiden teollisuudesta löytyy sekä vahvuuksia että heikkouksia. Merkittävimmät vahvuudet ovat hyvin alhaiset työvoimakustannukset ja hyvä tekninen osaaminen useilla aloilla (teräs-, keramiikka-, lasi-, sementti- ja konepajateollisuus). Ongelmiin taas kuuluu eräiden alojen merkittävä ylikapasiteetti verrattuna vielä riittämättömään kotimaiseen kysyntään, vanhentuneet tuotantolaitokset ja nykyaikaisten

tuotantotekniikkojen tuntemattomuus, joiden seurauksena tuottavuus on alhainen ja lopputuotteet usein heikkolaatuisia ja ympäristöä saastuttavia. Keski- ja Itä-Euroopan maiden teollisuustuotanto on palautumassa vuosien 1990-93 ennennäkemättömän voimakkaasta supistumisesta.

Hakijamaiden teollisuuspolitiikan ensisijaisiin tavoitteisiin kuuluvat yksityistäminen, investoinnit, yritystoiminnan kehittäminen, tuottavuuden parantaminen ja työpaikkojen luominen. Useilla aloilla kuten terästeollisuudessa, kemian teollisuudessa, vaatetus-, elintarvike- ja autoteollisuudessa, laivanrakennuksessa sekä elektroniikkateollisuudessa on selvä laajojen uudistusten tarve. Julkisen hallinnon kyky harjoittaa hyvin koordinoitua horisontaalista politiikkaa on ainakin joissakin hakijamaissa vähäinen.

Itä- ja Keski-Eurooppaan laajentumisen seurauksena odotettavissa olevan taloudellisen toimeliaisuuden lisääntymisen pitäisi hyödyttää Euroopan unionin teollisuutta (ks. 2. luku). Voimavarojen tehokkaampi jakaminen vahvistaa sen maailmantaloudellista kilpailukykyä. Unioniin liittyvien maiden teollisuuden integroiminen nykyisten jäsenvaltioiden teollisuuteen on merkittävä yhteinen haaste. Sellaisen teollisuustuotannon siirtäminen, jota ei voida yhtä edullisesti harjoittaa muualla unionin alueella, jäseneksi liittyviin maihin niiden alhaisen kustannustason vuoksi, on ainakin alkuvaiheessa tärkeä kysymys. Tässä yhteydessä on otettava huomioon alakohtaisten ja alueellisten mukautusten rasitukset sekä nykyisissä jäsenvaltioissa että jäseneksi pyrkivissä maissa. Hakijamaiden on samoin välttämätöntä vähitellen lähentyä EU:n sosiaali- ja ympäristönormeja. Yhdentymisen on jo käynnistynyt Eurooppa-sopimusten ja liittymistä valmistele- van strategian yhteydessä, ja mitä tehokkaammin näitä välineitä käytetään, sitä vähemmän syntyy jännitteitä liittymisen yhteydessä. Teollinen yhteistyö kuuluu tärkeimpiin yhdentymistä edistäviin ja alakohtaisia jännitteitä pienentäviin tekijöihin. Eri maiden teollisuuden välisiä yhteyksiä on yhä enemmän edistettävä käytettävissä olevien välineiden avulla, joihin kuuluvat mm. EU:n rahoittamat teollisuusjohtoiset ohjelmat.

Laajentumisen ei pitäisi muuttaa EU:n teollisuuspolitiikan tavoitteita - pikemminkin se korostaa niiden merkitystä. Horisontaalinen lähestymistapa olisi hakijamaiden kehitty- mättömän kilpailukyvyn kannalta paras, mutta koska alakohtaiset ja alueelliset näkemykset saavat todennäköisesti suurta poliittista huomiota, se saattaa olla vaarassa. Teollisuuspolitiikassa on tarkoitus, että hakijamaat ovat saattaneet voimaan yhteisön koko sisämarkkinasäännösten mahdollisten siirtymäkausien päättyessä. Käytännössä säännösten käyttöönottoon on todennäköisesti kiinnitettävä runsaasti huomiota, sillä hakijamaiden julkishallinnon puutteiden parantuminen saattaa pitkittyä. Tästä syystä on hyvinkin mahdollista, että julkishallinnon teollisuutta koskevien tehtävien uudistamisen merkitys kasvaa. Tätä kysymystä on käsitelty komission tiedonannossa *Euroopan unionin teollisuuden kilpailukyky politiikka* (1994).

7.4. Televiestintä

Euroopan unionin televiestintäpolitiikan tavoitteena on standardien ja palvelujen tarjoamisen ehtojen yhtenäistäminen sekä päätelaitteiden, palvelujen ja verkkojen markkinoiden vapauttaminen. Yleisen puhelintoiminnan markkinat ja infrastruktuuri avataan kilpailulle vuonna 1998, lukuun ottamatta kolmea jäsenvaltiota, joille on myönnetty siirtymäkausia jopa vuoteen 2000 asti. Alan kilpailun täydellistä vapauttamista täydennetään asetuksella, jolla pyritään takaamaan yleispalvelun jatkuva tarjoaminen ja kehittäminen sekä muu yhdenmukaistaminen (lupien myöntäminen, numerointi, tietosuojat, liitettävät telelaitteet, lähentyminen).

Keski- ja Itä-Euroopan maiden televerkot ovat kärsineet vuosikymmeniä yleisestä välinpitämättömyydestä, riittämättömistä investoinneista ja huollosta sekä uudistamisen laiminlyömisestä. Tästä syystä ne ovat huomattavasti jäljessä EU:n tasosta. Julkisiin operaattoreihin kohdistuu paineita uudenaikaistaa ja laajentaa nopeasti verkkoja, parantaa puhelinpalvelujen tasoa ja ottaa käyttöön uusia palveluita. Kuitenkin tähän mennessä toteutetut investoinnit ovat huomattavasti jäljessä arvioidusta investointitarpeesta. Viime vuosina vapauttaminen on edistynyt huomattavasti, vaikka se onkin ollut epätasaisempaa kuin Euroopan unionissa. Matkapuhelinpalvelut sekä dataliikenne- ja lisäarvopalvelut ovat useimmissa hakijamaissa jo avoimia kilpailulle. Usein läntisten tahojen osallistuminen näille markkinoille on merkittävä.

Laajentumisesta on hyötyä unionin televiestintäalalle kokonaisuutena, sillä se laajentaa tuotteiden ja palvelujen markkinoita samalla kun hakijamaiden kautta syntyy uusia mahdollisuuksia laajentaa markkinoita edelleen.

Laajentumisella ei pitäisi olla merkittävää vaikutusta EU:n televiestintämarkkinoiden vapauttamista koskevaan politiikkaan. Useimpien hakijamaiden tulisi pystyä saattamaan voimaan yhteisön säännöstö vuosiin 2000-2003 mennessä, kun taas muille luultavasti riittää kohtuullinen siirtymäkausi. Laajentumisen valmistelulla saattaa myös olla myönteinen vaikutus sekä Euroopan komission pyrkimyksiin nopeuttaa puhelintoiminnan ja infrastruktuurin markkinoiden vapauttamista että televiestintää koskevan sääntelyn yhdenmukaistamiseen. *Investoinnit* tulevat todennäköisesti olemaan riittämättömiä vielä lähivuosinakin. EU:n suurten operaattorien mahdollisuudet investoida KIE-maihin ovat kotimarkkinoiden kysynnän vuoksi rajalliset eikä kansainvälisten rahoituslaitostenkaan myöntämän rahoituksen odoteta kasvavan merkittävästi lähitulevaisuudessa. Laajentumisen jälkeen onkin odotettavissa runsasta kysyntää rahoitukselle, jota yhteisö myöntää Euroopan laajuisia televerkkoja koskeviin (TEN-Telecoms) ohjelmiin ja rakennepoliittisiin hankkeisiin ja jolla varmistetaan verkkojen ja palveluiden nykyaikaistamisen jatkuminen.

Unionin on otettava huomioon laajentuminen televiestintäalan kansainvälisissä neuvotteluissa (WTO/palvelujen kauppaa koskeva yleissopimus GATS), sillä eräät hakijamaat eivät aktiivisesti osallistu näihin neuvotteluihin, kun taas eräiden muiden tarjouksia olisi parannettava huomattavasti ennen kuin ne olisivat vertailukelpoisia yhteisön tarjousten kanssa. Tällä alueella on jo saavutettu edistystä.

7.5. Pienet ja keskisuuret yritykset

Yhteisön yrityspolitiikan tavoitteena on edistää pk-yritysten kehitykselle suotuisaa toimintaympäristöä EU:n alueella, parantaa eurooppalaisten pk-yritysten kilpailukykyä ja rohkaista näitä yrityksiä toimimaan Euroopan ja maailmanlaajuisesti. Euroopan unionin yrityspolitiikan keskeinen piirre on toissijaisuusperiaatteen soveltaminen, ja yhteisön täydentävät tehtävät määritellään ja pannaan täytäntöön pk-yrityksiä koskevan monivuotisen ohjelman avulla (parhailaan on käynnissä kolmas, vuosille 1997-2000 laadittu ohjelma). Yhteisön säännöstö rajoittuu suosituksiin yksittäisillä alueilla (esim. maksusuoritusten myöhästymisen), vaikka muiden alojen lainsäädäntö vaikuttaa myös pk-yrityksiin (esim. kilpailu, ympäristö, yhtiölainsäädäntö). Yhteisön rakennerahastoista myönnetään merkittävää EU:n järjestelmiä täydentävää rahallista tukea.

Pienet ja keskisuuret yritykset ovat Keski- ja Itä-Euroopan muutoksessa lisääntyvä yritystyyppi. Uudet hallitukset ovat alkaneet panna merkille pk-yritysten tukemisen poliittisen ja taloudellisen merkityksen, ja yleisesti voidaan sanoa näiden politiikkojen muodostuneen siirtymäprosessin merkittäväksi osaksi. Hakijamaiden pk-yritykset

edustavat kuitenkin pienempää osuutta BKT:sta ja työllisyydestä kuin Euroopan unionissa. Vaikka hakijamaissa on jo tapahtunut merkittävää kehitystä, niiden pk-yritysten tuen taso on vielä kaukana EU:ssa tarjolla olevan tuen ja voimavarojen tasosta, esimerkiksi tukipalvelujen, politiikkojen koordinoinnin ja soveltuvien oikeudellisten ja sääntelyllisten puitteiden kehittämisen osalta. Rahoituksen saatavuus on keskeinen pullonkaula. Vaikka palkat ovat alhaiset, työehdot ja ympäristönormit heikotasoiset ja harmaa talous laajalle levinnyttä, hakijamaiden pk-yritysten kansainvälinen kilpailukyky on yleensä heikko, koska todellisia kilpailupaineita ei ole.

Euroopan unionin jäsenyys lisää todennäköisesti huomattavasti hakijamaiden pk-yrityksiin kohdistuvia paineita, kun ne joutuvat mukaan kansainväliseen kilpailuun. Tällä saattaa olla haitallinen vaikutus työllisyyteen. Ongelma on pienempi, jos hakijamaissa noudatetaan pk-yritysten syntymistä ja toiminnan jatkamista tukevaa tehokasta ja horisontaalista politiikkaa. Unionin on keskityttävä tukemaan hakijamaiden pk-yrityksiä sekä ennen laajentumista että sen jälkeen. Samalla unionin pk-yritysten pitäisi hyötyä laajentumisen seurauksena odotettavissa olevasta lisääntyneestä taloudellisesta toimeliaisuudesta, joka avaa mahdollisuuksia niin kaupan kuin investointienkin alueella.

Integroitaessa hakijamaita yhteisön pk-yrityksiä koskevaan politiikkaan ei odoteta syntyvän merkittäviä vaikeuksia. Laajentumisella ei myöskään pitäisi olla kielteisiä vaikutuksia tähän politiikkaan. Tulevaisuudessa monivuotisten pk-ohjelmien on otettava huomioon liittyvissä maissa sijaitsevien pk-yritysten mahdolliset erityistarpeet. Jäsenyyttä hakeneet KIE-maat osallistuvat jo nyt tyydyttävästi eräisiin käynnissä olevien pk-ohjelmien osiin, ja niillä on mahdollisuus osallistua käynnissä olevaan (kolmanteen) monivuotiseen ohjelmaan Eurooppa-sopimusten yhteisön ohjelmiin osallistumista käsittelevien lisäpöytäkirjojen mukaisesti. Muutamien kokemuksen puutteeseen liittyvät ongelmat ratkeavat todennäköisesti ennen liittymistä. Euroopan unionin nykyiset politiikat edellyttävät kuitenkin tehokkaita ja toimivia oikeus- ja organisaatorakenteita (esim. vararikkoo koskevat perussäännöt, kauppakamarit). Koska monet näistä puuttuvat tällä hetkellä hakijamaista on suotavaa jatkossakin varmistaa näiden kehittyminen, muun muassa ohjaamalla tähän tarkoitukseen yhteisön rahoitusta.

7.6. Audiovisuaalinen politiikka

Yhteisön audiovisuaalisen politiikan tarkoitus on edistää audiovisuaalisten palveluiden tarjoamista ja vapaata liikkuvuutta unionissa, kehittää nykyaikainen eurooppalainen viestinnän infrastruktuuri, edistää televisio-ohjelmien markkinoiden kehittymistä, lisätä eurooppalaisten audiovisuaalisten töiden tuotantoa ja tarjota alan ammattilaisille työpaikkoja ja uusia luovuuden ilmentämismahdollisuuksia. Näiden tavoitteiden täytäntöönpanoa varten on tehty useampia toisiinsa liittyviä aloitteita, joihin kuuluu sekä säädöksiä (*Televisio ilman rajoja* -direktiivi) että taloudellisen tuen ohjelmia (esim. MEDIA).

Radio- ja tv-lähetystoimintaa koskeva lainsäädäntö eräissä hakijamaissa eroaa huomattavasti yhteisön lainsäädännöstä. Audiovisuaalinen ala hakijamaissa on kärsinyt epäsuotuisista taloudellisista olosuhteista siirtymäprosessin aikana, ja eräissä tapauksissa ala on lähes kokonaan hävinnyt.

Laajentuminen kasvattaa Euroopan audiovisuaalisen politiikan alueellista ulottuvuutta, ja markkinoiden laajenemisen ja lisääntyvien mittakaavaetujen pitäisi hyödyttää koko alaa. Radio- ja tv-lähetystoimintaa koskevan lainsäädännön on kuitenkin lähennyttävä, jotta vältetään mahdollinen nykyisissä jäsenmaissa ja unioniin liittyvissä maissa sijaitsevien

radio- ja tv-lähetystoiminnan harjoittajien välisen kilpailun vääristyminen. Tätä lähentymistä on ryhdyttävä toteuttamaan jo ennen liittymistä.

Audiovisuaalisen alan kansallisten markkinoiden avautuminen kilpailulle eri maissa saattaa aiheuttaa unioniin liittyvissä maissa lisäjännityksiä liittymisen yhteydessä. Tästä syystä tukijärjestelmiin on mahdollisesti sisällytettävä erityisiä määräyksiä, joilla otetaan huomioon hakijamaiden erityisominaisuudet. Näistä määräyksistä saattaa seurata tietty lisärahoitustarve.

7.7. Kalastus

Yhteinen kalastuspolitiikka kattaa yhteiset markkinajärjestelyt, rakennepolitiikan, sopimukset kolmansien maiden kanssa sekä jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan kuuluvien aluevesien kalavarojen hoidon ja säilyttämisen. Kalastuspolitiikasta määrätään samoissa perustamissopimuksen artikloissa kuin yhteisestä maatalouspolitiikastakin, ja se kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteena on kestävä tasapaino olemassa olevien varojen ja yhteisön kalastuslaivaston kapasiteetin välillä sekä kalanjalostusteollisuuden kilpailukyvyn parantaminen.

Kymmenestä hakijamaasta seitsemällä on rannikkoa Itämerellä, Adrianmerellä tai Mustallamerellä. Kuten Euroopan unionissakin, hakijamailla on huomattavia ylikapasiteettiin liittyviä ongelmia. Hakijamaiden on huolehdittava kalastuslaivastojensa vanhentuneesta tekniikasta ja siirtymävaiheessa yritysten oikeudelliseen rakenteeseen tehtävistä muutoksista. Viime vuosina kalastusala on useimmissa hakijamaissa ollut syvässä lamassa.

Laajentumisen ei pitäisi aiheuttaa yhteiselle kalastuspolitiikalle merkittäviä ongelmia, ja unioniin liittyvien maiden pitäisi pystyä omaksumaan tämä politiikka vaikeuksista. Säännösten tehokas toimeenpano saattaa kuitenkin aiheuttaa ongelmia, sillä joissakin hakijamaissa ei ole riittävästi erikoistuneita hallintorakenteita tarvittavien perustietojen kokoamista varten. Tällä saattaa olla vaikutuksia yhteisen kalastuspolitiikan yleiseen toimivuuteen ja hallintoon. Itämerellä hakijamaiden integraatiota helpottaa jo käynnissä oleva yhteistyö, jota toteutetaan monenvälisesti Kansainvälisessä Itämeren kalastuskomissiossa ja kahdenvälisesti kalastussopimuksilla. Mustallamerellä yhteisöllä ei tällä hetkellä ole kalastustoimintaa, joten yhteisön säännöstöä olisi täydennettävä. Koska saastuminen on yksi tärkeimmistä Mustanmeren kalakannan elvyttämiseen liittyvistä kysymyksistä, tässä yhteydessä jouduttaisiin soveltamaan myös muita politiikkoja kuin varsinaista kalastuspolitiikkaa.

Laajentuminen ei merkittävästi kasvata unionin kalavaroja. Kaupan vapauttamisen ei pitäisi aiheuttaa vakavia ongelmia nykyisissä jäsenvaltioissa, etenkin, kun se synnyttäisi mahdollisesti uusia vientimahdollisuuksia varsinkin hakijamaihin, joilla ei ole omaa rannikkoa. Rakenteellisen mukautuksen alueella on otettava huomioon kalastusalan merkitys eräille rannikkovaltioille ja -alueille. Ei pidä myöskään unohtaa liittyvien maiden todennäköisesti puutteellisen kilpailukyvyn sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia. Unioni voi liittymistä edeltävän teknisen avun avulla helpottaa tarpeellisten rakenteiden perustamista hakijamaissa.

8. OIKEUS- JA SISÄASIAT

Oikeus- ja sisäasioiden osalta sopimus Euroopan unionista muodostaa yhteistyökehiksen, jonka avulla pyritään saavuttamaan unionin tavoitteet, erityisesti henkilöiden vapaa liikkuvuus. Yhteistyöaloihin kuuluvat ulkorajojen ylittäminen, turvapaikka- ja maahanmuuttoasiat, oikeudellinen yhteistyö rikos- ja yksityisoikeuden aloilla sekä tulli- ja poliisiasian yhteistyö (viimeksi mainittua käytetään ennen kaikkea huumausainekaupan ja muiden vakavien rikollisuuden muotojen torjumiseksi). Kehys on verrattain uusi ja sen avulla on laadittu vasta joitakin välineitä. Näitä välineitä ovat yleissopimukset, joiden voimaantulo riippuu kansallisista ratifiointimenettelyistä, yhteiset toimet, yhteiset kannat sekä säädökset, jotka eivät ole sitovia (suositukset, päätöslauselmat ja julistukset). Päätökset oikeus- ja sisäasioissa tehdään yksimielisesti.

Unionin edun mukaista on luoda kehittynyt oikeus- ja sisäasioita koskeva säännöstö, johon hakijamaat voivat mukauttaa oman lainsäädäntönsä. Amsterdamissa laadittu uusi perussopimus tuo parannuksia tähän unionin säännöstöön. Tämän vuoksi kehitys kohti edistyksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteutumista todennäköisesti nopeutuu sen jälkeen, kun kyseiset uudet säännöt ovat tulleet voimaan. Mutta jo tätä ennen saavutetaan huomattavaa edistystä, kun Schengenin sopimus yhdennetään yhteisön säännöstöön.

Useita yleissopimuksia on hyväksytty Unionin puitteiden ulkopuolella (pääasiassa Euroopan neuvostossa). Unionin säännöstö tällä alueella kehittyy jatkuvasti, ja on vaikea ennustaa tarkasti mitä se pitää sisällään laajentumisen hetkellä.

Käytännön yhteistyö jäsenvaltioiden välillä oikeus- ja sisäasioiden eri aloilla on yhtä tärkeää kuin oikeudellinen säännöstö.

Uusien maiden liittyminen luo Euroopan unionille yleisesti huomattavia haasteita oikeus- ja sisäasioissa. Uudet jäsenet ovat verrattain kokemattomia alaa koskevassa käytännön yhteistyössä, ja niiden yhdentymisen olemassaoleviin toimintoihin, ohjelmiin ja toimielimiin on aikaavievää ja vaikeaa. Hakijamaiden oikeus- ja sisäasioita käsittelevien virastojen uudistaminen on käynnissä ja niiden on voitettava EU:n jäsenvaltioiden vastaavien virastojen luottamus ennen kuin tiivis yhteistyö on mahdollista.

Samalla monet EU:n tällä hetkellä kohtaamat haasteet ovat luonteeltaan ylikansallisia, ja hakijamaiden tilanne vaikuttaa niihin vaihtelevassa määrin. Näiden maiden liittymisen myötä laajentunut EU pystyy vastaamaan näihin haasteisiin laajemmalta pohjalta, minkä vuoksi sen toimenpiteet ovat todennäköisesti tehokkaampia. EU ei kuitenkaan laajennuttuaankaan kata koko sitä aluetta, johon edellä mainitut ylikansalliset haasteet liittyvät; EU:n itälaajeneminen tuo uudet itsenäiset valtiot ja entisen Jugoslavian entistä lähemmäksi unionia, ja juuri näillä alueilla kyseiset haasteet ovat ajankohtaisimpia. Koska oikeus- ja sisäasioiden toimenpiteiden soveltamiseen koko laajentuneessa unionissa liittyy riskejä, on tärkeää, että hakijamaat ottavat kyseiset toimenpiteet käyttöön jo hyvissä ajoin ennen unioniin liittymistä. Lisäksi niille on tarjottava niiden tarvitsemaa teknistä apua. Tämän suuntainen kehitys on jo käynnistynyt, ja mitä enemmän sitä tuetaan, sitä vähemmän rikollisuutta ja petostoimintaa siirtyy nykyiseen unioniin ja sitä vähemmän ongelmia liittyminen aiheuttaa.

Ongelmien vakavuus ja alkuperä riippuvat myös mitä ilmeisimmin siitä, liittyvätkö kaikki hakijamaat unioniin samanaikaisesti, vai toteutuuko laajentuminen vaiheittain. Samalla laajentumisen tavoitteet ja näkymät edistävät oikeus- ja sisäasioiden uudistamista hakijamaissa.

Turvapaikka- ja pakolaisasiat: Hakijamaat ovat enimmäkseen kauttakulkumaita Euroopan unioniin pyrkiville turvapaikanhakijoille. Toisaalta ne ovat edelleen joissakin tapauksissa turvapaikanhakijoiden lähtömaita samalla kun niistä on yhä useammin tulossa myös maahanmuuttokohteita. Geneven yleissopimuksen hyväksyminen ja sen edellyttämän pakolaisten vastaanottojärjestelmän luominen uusissa jäsenvaltioissa, (yhteisön jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehdyn) Dublinin yleissopimuksen hyväksyminen sekä EU:n säännösten mukainen turvapaikkatoimien lähentäminen laajentavat aluetta, jolla turvapaikkakysymyksiin sovelletaan yhteisiä sääntöjä. Näistä toimenpiteistä on etua (nykyisille jäsenvaltioille), koska niiden maiden määrä lisääntyy, jotka voivat mahdollisesti toimia turvapaikanhakijoiden vastaanottajina, eli jotka täyttävät vastaanottajamaille asetetut yhteiset edellytykset. Jos uudet jäsenvaltiot kuitenkin haluavat suoriutua tästä tehtävästä, niiden on varattava nykyistä enemmän varoja turvapaikka-asioiden käsittelyyn.

Maahanmuuttopolitiikka ja rajahallinto: Tärkeimpänä seurauksena uusien jäsenvaltioiden liittymisestä (siirtymäkauden jälkeen) on oikeus- ja sisäasioiden alalla se, että uusien jäsenvaltioiden kansalaisiin ei enää sovelleta poikkeavia oleskelua ja asettautumista koskevia sääntöjä. Tämä voi lisätä kyseisten jäsenvaltioiden kansalaisten siirtymistä toisiin jäsenvaltioihin. Perustamissopimuksen määräysten mukaisesti uusien jäsenvaltioiden asukkailta ei myöskään vaadita viisumia.

Laajentuneessa unionissa sekä tulevien että nykyisten ulkorajojen valvonta on suurelta osin myös uusien jäsenvaltioiden vastuulla. Ellei rajavalvonta toimi, laittoman maahanmuuton ja laittoman toiminnan ongelmat kasvavat. Tällaisen hallinnon tehokas toteuttaminen vaatii kyseessä olevilta mailta mittavia panostuksia, jotka ovat suhteessa niiden rajojen pituuteen sekä liikenteen määrään.

Järjestäytynyt ja muu vakava rikollisuus: Vaikka järjestäytynyt ja muu vakava rikollisuus ovat eriasteisia ongelmia koko nykyisessä unionissa, tällaisen rikollisuuden luonne hakijamaissa on uusi haaste, joka vaatii tehokasta ja jatkuvaa toimintaa, etteivät alan ongelmat kasva unionissa. Rikollisuus voi aiheuttaa epävakautta, jolla on laajentumisen jälkeen vakavia poliittisia seurauksia. Tähän mennessä ei kuitenkaan ole havaittu merkkejä kansallisesta terrorismista näissä maissa. Laajentumiskehitys voi olla hyödyksi myös siten, että sen myötä EU:n jäsenvaltioiden ja hakijamaiden välinen yhteistyö yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi tehostuu jo tästä hetkestä alkaen. Kyseisten toimenpiteiden tehokas täytäntöönpano vaatii hakijamailta kuitenkin huomattavaa voimavarojen lisäystä nykyiseen verrattuna. Tämänhetkiset voimavarat ovat joka tapauksessa riittämättömät nykyisten ongelmien ratkaisemiseksi. Tehostamalla ja lisäämällä poliisiviranomaisten välistä tiedonvälitystä tuetaan merkittävästi järjestäytyneen rikollisuuden vastaista taistelua. Valvontajärjestelmiä on kuitenkin kehitettävä, jotta varmistetaan tietosuoja ja vältetään järjestäytyneen rikollisuuden leviäminen.

Oikeudellinen yhteistyö: Uusien jäsenvaltioiden osallistuminen oikeudellisen yhteistyön parannettuihin säännöksiin tarjoaa pääasiassa etuja nykyisille jäsenvaltioille. Nykyisten

ja suunniteltujen rikosoikeudellisten toimenpiteiden täydentäminen esimerkiksi rikollisten luovuttamista koskevalla yleissopimuksella sekä suunnitellulla keskinäistä avunantoa koskevalla yleissopimuksella mahdollistaa ylikansallisten tutkinta- ja syyttäviviranomaisten toimien tehostamisen. Jos näiden kysymysten osalta esiintyy vaikeuksia, ne ovat todennäköisimmin poliittisia, koska luovutuskysymykset ovat erittäin arkaluontoisia esimerkiksi ihmisoikeuksien, "poliittisten rikosten" ja kansalaisten toisiin maihin luovuttamisen kohdalla. Yksityisoikeuden alalla hyödyt ilmenevät muun muassa sopimusten tehokkaampana täytäntöönpanona uusissa jäsenvaltioissa. Uusien jäsenvaltioiden kattavaa yhdentymistä EU:n oikeudelliseen yhteistyöhön voivat rasittaa eräiden maiden vaikeudet kansainvälisten yhteissopimusten ratifiointissa ja oikeuslaitoksen kokemattomuus niiden täytäntöönpanossa.

OSA III. PÄÄTELMÄT

1. Laajentumisen edut ja vaikutus EU:n politiikan eri osa-alueisiin

Laajentumisen "kustannuksia" mitattaessa on keskeistä arvioida odotettuja taloudellisia nettohyötyjä kokonaisuudessaan. Myös poliittiset hyödyt, kuten alueellisen vakauden edistäminen, olisi otettava huomioon, koska niillä on epäsuora vaikutus talouteen ja jopa varainhoitoon. Laajentuminen merkitsee Euroopan kansoille panostamista rauhaan, vakauteen ja vaurauteen. Sen taloudelliset hyödyt heijastuvat yhteisön politiikan eri osa-alueisiin. Jos integraatiolla pystytään hyödyttämään talouden toimijoita ja kansalaisia, luottamus sisämarkkinoihin ja niiden periaatteisiin vahvistuu. Unioniin liittyvien maiden kokemus ja potentiaali rikastuttavat yhteisön politiikan aloja, kuten tutkimus- ja kehitystoimintaa sekä kulttuuria ja koulutusta. Hyötyjä on odotettavissa myös energia-alalle sekä eräille teollisuuden ja maatalouden toimialoille. Mitä enemmän konkreettisia hyötyjä laajentuminen tuo mukanaan, sitä helpompaa on käsitellä mukautumispaineita ja niistä johtuvia rasitteita, joita aiheutuu yhteisön politiikan eri osa-alueille ja niiden rahoitukselle.

2. Mukautumispaineet ja niiden vaikutukset

Yhteisön politiikkoihin kohdistuu laajentumisen myötä rasitteita sekä uusissa että nykyisissä jäsenvaltioissa ilmenevien alakohtaisten ja alueellisten paineiden vuoksi. Ne vaikuttavat myös varainhoitoon. Yhteisön varoja tarvitaan, jotta voidaan puuttua sekä nykyisten että uusien jäsenvaltioiden sosiaalisiin ongelmiin, alueellisiin eroihin, perusinfrastruktuurin puutteisiin sekä tukea teollisuuden ja maaseudun rakenneuudistuksen toteuttamista. Jos nämä ongelmat kärjistyisivät, ne voisivat aiheuttaa poliittista painetta, jonka vuoksi saatettaisiin turvautua protektionismiin. Joillakin aloilla perustamissopimuksen tarjoamien sääntöjen soveltaminen voi osaltaan lieventää unioniin liittyvien maiden ongelmia. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi pääoman vapaa liikkuvuus (talous- ja rahaliiton ulkopuolelle jäävien maiden talouden hoidon kurinalaisuus) ja kilpailupolitiikka (valtion monopolit).

3. Välittömät vaikutukset yhteisön talousarvioon ja rahoitukseen

Laajentumisella on merkittävä vaikutus varainhoitoon. Tietyissä olosuhteissa, joita on kuvattu jäljempänä ja joita on esitelty tarkemmin komission uutta rahoituskehystä koskevassa ehdotuksessa*, laajentuminen on määrää rahoittaa muuttamatta omia varoja koskevan budjettikohdan ylärajaa, joka on prosenttimäärä unionin bruttokansantuotteesta. Ylärajan säilyessä

* Agenda 2000 -tiedonannon I niteen III osa

muuttumattomana ja liittyvien maiden rajallisen panoksen vuoksi nykyisille jäsenvaltioille suunnattavissa olevien varojen reaalimääräinen kehitys ei enää laajentumisen jälkeen voi vastata unionin bruttokansantuotteen kehitystä.

Mikäli yhteistä *maatalouspolitiikkaa* sovelletaan nykyisessä muodossaan myös liittyviin maihin, se merkitsisi huomattavia vuotuisia lisäkustannuksia (II.4). Jos uusille jäsenvaltioille ei ainakaan heti liittymisen jälkeen voida myöntää korvaavia tukia (jotka muutoin edustaisivat noin kahta kolmasosaa lisäkustannuksista), maatalouden päälinjauksesta pitäisi olla mahdollista rahoittaa laajentumisen aiheuttamat lisäkustannukset (eli markkinainterventiot ja niihin liittyvät toimenpiteet), kun otetaan huomioon myös maatalouspolitiikan suunnitellut uudistukset.

Rakenteellisiin toimenpiteisiin (II.3) liittyvien varojen siirto uusille jäsenvaltioille, joiden varallisuuden taso on merkittävästi nykyisen unionin keskiarvon alapuolella, on toteutettava asteittain. Tällä hetkellä käytettävien perusteiden soveltaminen uusiin jäsenvaltioihin vaatisi huomattavia varoja. Uusia jäsenvaltioita voidaan kuitenkin integroida rakennetukijärjestelmään vain vähitellen, ja huomiota on kiinnitettävä myös niiden mahdollisuuksiin hyödyntää tukea. Lisäksi keskipitkällä aikavälillä aiheutuvat lisäkustannukset pienenisivät, jos kaikki hakijamaat eivät liittyisi unioniin samanaikaisesti. Nämä seikat huomioon ottaen liittyville maille maksettavat lisämaksut voidaan pitää vuoden 1999 jälkeen yleisen koheesiotavoitteen määrärahojen rajoissa suhteellisesti ennallaan, jolloin nykyisten jäsenvaltioiden rakenteellisten tukitoimien kokonaistaso muuttuu vain vähän.

Muilla unionin *sisäisen politiikan osa-alueilla* (esim. T&K, koulutus, Euroopan laajuiset verkot, sosiaaliset toiminnot, ympäristö) laajentuneessa unionissa on entistä tärkeämpää välttää varojen liiallista pilkkomista eri toimintoihin, jolloin maksettavista summista tulisi niin pieniä, että niillä ei olisi merkitystä. Lisäksi hallinnointikustannukset kohoaisivat liian korkeiksi. Käytettävissä olevat varat olisi siis keskitettävä harvempiin ohjelmiin, jolloin varmistetaan yhteisön toimenpiteiden tuoma lisäarvo. Myös tällöin uusien jäsenten liittyminen merkitsisi luultavasti sitä, että näiden alojen kustannusten lisäys olisi suurempi kuin niiden suhteellinen osuus yhteisön yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta edellyttäisi. Useiden politiikan alojen täytäntöönpanon kustannukset riippuvat myös kohdeväestöstä, maantieteellisestä alueesta tai osallistuvien jäsenvaltioiden määrästä.

Laajentumisen myötä myös toimielinten *hallinnolliset* kustannukset lisääntyvät kielten määrän kasvun, tehtäväkentän laajentumisen ja monipuolistumisen sekä uusien jäsenvaltioiden kansalaisten integroinnin seurauksena.

Laajentumisen ei kuitenkaan odoteta lisäävän unionin *ulkosuhteisiin* liittyvien hankkeiden kokonaiskustannuksia.

Unioniin liittyvät maat voivat hakea luottoja Euroopan investointipankin, EURATOMin ja Euroopan investointirahaston kautta samoin edellytyksin kuin nykyiset jäsenvaltiot.

4. Yhteisön säännösten myöhäisestä tai riittämättömästä voimaan saattamisesta mahdollisesti aiheutuvat vaarat

Yhteisön säännösten saattaminen täysimääräisesti voimaan hakijamaissa on hidasta ja kallista. Erityisesti ympäristön, työterveyden ja -turvallisuuden, ydinturvallisuuden, energian varmuusvarastoja koskevien vaatimusten ja julkisen terveydenhuollon säännösten käyttöönotto edellyttää merkittäviä investointeja. Useilla aloilla tarvitaan merkittävää rakenneuudistamista tai parannustoimenpiteitä (saastuttavat teollisuudenalat, ydinvoimalaitokset, kuljetuskalusto, kalastuslaivasto, energiayhtiöt, jne.). Vaaditaan myös huomattavia panostuksia, jotta edellä mainittuja aloja sekä kuluttajasuojaa, kasvinsuojelua, eläinlääkintää, ulkorajojen hallintoa ja välillistä verotusta koskevan yhteisön säännösten täytäntöönpanossa tarvittavat hallinnolliset rakenteet toimitaisivat tehokkaasti.

Peruseriaatteena Euroopan unionin laajentumisessa on, että uusien jäsenvaltioiden on saatettava koko yhteisön säännöstö osaksi kansallista lainsäädäntöään. Tällöin koko laajentuneessa unionissa sovelletaan kaikkia yhteisön toimintalinjoja ottaen kuitenkin huomioon liittymisneuvotteluissa mahdollisesti sovittavat mukautukset tai siirtymäkauden järjestelyt. Merkittäväksi pullonkaulaksi voi kuitenkin muodostua se, onko näillä mailla säännösten hyväksymisessä tarvittavia resursseja. Koska lisäksi joidenkin alojen mukauttaminen on kallista, se voi viivästyä kilpailuetujen ja oman teollisuuden suojelemisen vuoksi.

On kuitenkin äärimmäisen tärkeää, että EU:n säännöstö saatetaan hakijamaissa mahdollisimman pian kokonaisuudessaan voimaan. Jos se tapahtuu liian hitaasti tai riittämättömästi, se voi aiheuttaa vakavia ongelmia liittymisen jälkeen:

- Unioni ei voi hyväksyä sitä, että erot uusien ja nykyisten jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten välisessä kohtelussa säilyisivät pysyvästi. Tällainen eriarvoisuus heikentäisi unionin yhteenkuuluvuutta sekä luottamusta sen tavoitteisiin ja toimintalinjoihin.
- Yhteisön säännösten riittämätön täytäntöönpano voi useilla aloilla aiheuttaa kilpailun vääristymistä, joka heikentää niiden maiden toimijoiden asemaa, jotka noudattavat näitä säännöksiä (esimerkiksi sosiaali- ja ympäristönormit, valtion tuet ja audiovisuaalinen politiikka).
- Yhteisön säännösten täytäntöönpano voi joissakin tapauksissa aiheuttaa epävakautta sisämarkkinoiden toimintaan, tai sillä voi olla haitallisia vaikutuksia kuluttajien suojelun sekä yhteisön kansalaisten terveyden ja turvallisuuden kannalta. Näin kävisi, jos unioniin liittyvät maat eivät varmistaisi riittävää ulkorajojen suojelua ja valvontaa, jos näistä maista tulisi "heikkoja lenkkejä" vaarallisten tuotteiden markkinoinnissa tai jos kyseenalaiset

markkinointitavat pääsisivät leviämään niiden kautta koko unionin alueelle. Kasvinsuojeluun tai eläinlääkintään liittyvät kysymykset ovat erityisen arkaluonteisia, mutta myös järjestäytynyt rikollisuus tai huume- ja ihmiskauppa voisivat käyttää hyväksi näitä "heikkoja lenkkejä".

- Kilpailun ja sisämarkkinoiden vääristyminen ja etenkin tilanteet, joissa kuluttajien suojeleminen tai kansalaisten terveys ja turvallisuus vaarantuvat, synnyttäisivät voimakkaita poliittisia reaktioita ja protektionistisia toimia, ja haittaisivat näin sisämarkkinoiden ja unionin toimintaa. Tämä vähentäisi unionin ja sen toimielinten arvovaltaa kansalaisten silmissä.

5. Yhteisön politiikkojen mukauttaminen, uudistaminen ja kehittäminen

Yhteisön politiikkoja voidaan joutua mukauttamaan tai niiden painopisteitä on mahdollisesti muutettava, jotta ne vastaisivat paremmin uusien jäsenten tarpeita ja jotta niiden avulla pystyttäisiin ratkaisemaan niiden ongelmia. Mukauttaminen voi olla tarpeen eräiden yhteisön T&K-, koulutus-, energia- ja ympäristöohjelmien kohdalla.

Yhteisön nykyisten politiikkojen mukauttamisesta voi tulla tärkeä kysymys sellaisilla aloilla, joilla laajentumisella on merkittäviä seurauksia varainhoidon kannalta. Komission jo aiemmin esittämän näkemyksen mukaan yhteistä maatalouspolitiikkaa ja rakennepolitiikkaa olisi jouduttu mukauttamaan, vaikka yhteisö ei laajentuisikaan (ks II.4 ja II.3).

Kun otetaan huomioon, että käytettävät varat ovat todennäköisesti riittämättömät, painopisteen siirtäminen laajentumiseen voisi johtaa siihen, että unionin huomio siirtyy pois muista tärkeistä politiikan aloista. Näitä tärkeitä aloja ovat ulkopoliittikka, johon sisältyy kehitysapu erityisesti Välimeren maihin, AKT-maihin ja uusiin itsenäisiin valtioihin, maailmanlaajuiset ympäristökysymykset sekä tutkimus- ja kehitystoiminta. Tällainen kehitys ei ole toivottavaa ja sitä olisi pyrittävä välttämään erilaisin toimenpitein.

Jos erot unionin jäsenvaltioiden eduissa ja näkemyksissä sekä yhteiskunnallisessa ja taloudellisessa tilanteessa lisääntyvät, unionin eri politiikan alojen hallinnointi ja kehittäminen voi vaikeutua merkittävästi erityisesti niillä aloilla, joilla vaaditaan yksimielisiä päätöksiä. EU:n eri politiikan alojen kehittämisessä voi lisäesteeksi muodostua se seikka, että liittyvien jäsenten taloudellinen kehitys on alhaisemmalla tasolla, minkä vuoksi niiden voi olla vaikea saavuttaa korkeampaa kuluttajien ja kansalaisten suojeleminen tasoa. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, oikeus- ja sisäasioita koskevan politiikan sekä ympäristöasioita, sosiaaliasioita, kuluttajansuojelua ja audiovisuaalista alaa koskevien yhteisön politiikkojen kehitys voi estyä. Samoin voi käydä myös energia-alan vapauttamisen jatkamiselle.

Tämä ongelma korostaa tarvetta valmistautua riittävästi tulevaan laajentumiseen, jotta säilytettäisiin unionin kyky toimia tehokkaasti ja samalla varmistettaisiin toimielinten välinen tasapaino. Lainsäädännön kehittämisen mahdollinen vaikeus

laajentuneessa unionissa korostaa myös sitä, kuinka tärkeää on edetä yhteisön politiikan eräillä alueilla (esim. energiainmarkkinoiden vapauttaminen) laajentumista edeltävänä aikana.

Vaikeuksia ei kuitenkaan pitäisi liioitella. Kaiken kaikkiaan uudet jäsenvaltiot tukevat todennäköisesti vankasti EU:n tavoitteita ja toimintalinjoja, myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä oikeus- ja sisäasioita. Lisäksi ne todennäköisesti ymmärtävät, mikä perustavanlaajuinen merkitys on koko yhteismarkkinoiden taloudellisella yhdentymisellä, talous- ja rahaliitolla sekä avoimella suhtautumisella muuta maailmaa kohtaan. Kaikkien näiden peruskysymysten kohdalla KIE-maiden liittyminen ei lisänne näkemyseroja unionin sisällä.

6. Unionin toimielimiin kohdistuvien hallinnollisten paineiden vaikutus

Jos unioniin liittyy useita uusia jäseniä, Euroopan unionin toimielimiin kohdistuu vakavia hallinnollisia paineita. Ei myöskään tulisi aliarvioida ongelmia, joita unionin virallisten kielten määrän kaksinkertaistuminen todennäköisesti aiheuttaa. Tämä raportti ei suoranaisesti puutu tällaisiin kysymyksiin. Niillä on kuitenkin todennäköisesti merkittävä vaikutus unionin politiikan toteuttamiseen ja kehittämiseen samoin kuin laajentuneen unionin varainhoitoon. Komissio on jo tähän liittyen ryhtynyt toimiin osana SEM 2000 ja MAP 2000 -hankkeita. Laajentumiseen liittyviä ongelmia on käsiteltävä tarkemmin lähitulevaisuudessa.

7. Liittymistä edeltävän kauden merkitys

Tässä raportissa on tultu siihen johtopäätökseen, että laajentumisen vaikutukset unioniin ja sen politiikkoihin ja erityisesti laajentumisen myötä mahdollisesti ilmenevien ongelmien laajuus riippuvat suurelta osin siitä, miten hyvin hakijamaat pystyvät valmistautumaan ennen liittymistä.

Useimmissa tapauksissa ainoa realistinen vaihtoehto on se, että hakijamaat ottavat yhteisön säännöstöä käyttöön vähitellen sen monimutkaisuuden, kustannusten ja mukautuspaineiden lieventämistarpeen vuoksi. Tähän olisi pääosin ryhdyttävä jo ennen liittymistä, koska tällöin kehitys voitaisiin kytkeä yhteisön markkinoiden asteittaiseen avautumiseen. Mikäli näin ei tapahtuisi, unionin olisi valittava vaikeiden vaihtoehtojen välillä. Liittymisen jälkeisten siirtymäkausien tarve kasvaisi, mikä haittaisi sisämarkkinoiden tavanomaista toimintaa. Lisäksi säännöstön riittämättömän täytäntöönpanon riskit moninkertaistuisivat. Liittymisen esteistä voisi tulla kohtuuttoman suuria aloilla, joilla on vaara, että sisämarkkinoiden vakaus häiriintyy tai joilla EU:n kuluttajille ja kansalaisille voi aiheutua vakavia haittoja.

Ennen liittymistä toteutetut toimet ja valitut keinot vaikuttavat siten suoraan siihen, mitä vaikutuksia laajentumisella on unionille ja sen toteuttamille politiikoille. Nämä seikat vaikuttavat myös unionille aiheutuviin kustannuksiin.

Lisäksi liittymistä edeltävän toiminnan ja liittymisen aikataulun välillä on selvä yhteys.

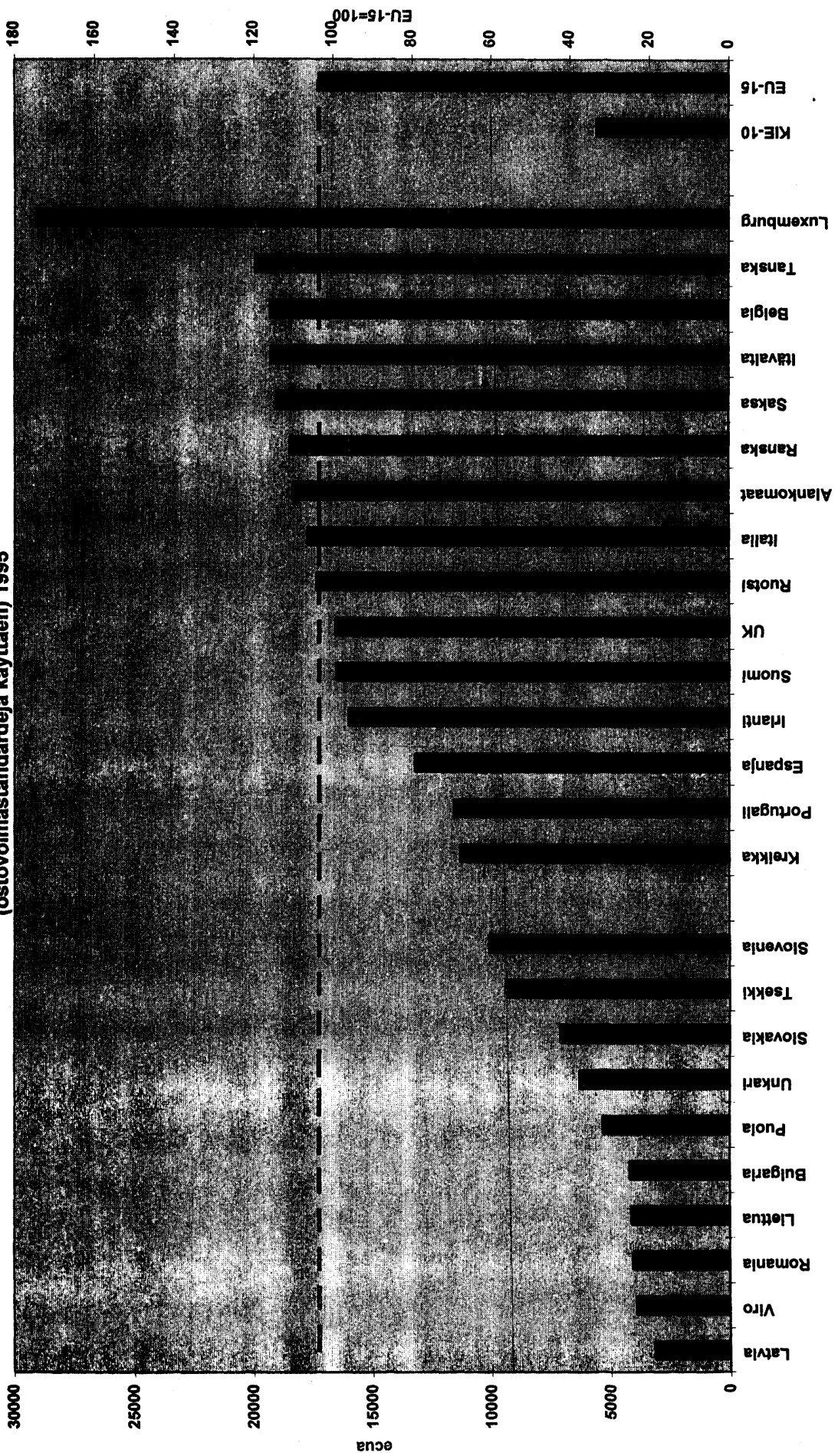
Liittyvät maat vastaavat itse valmisteluistaan liittymistä edeltävällä kaudella. Hakijamaat ovat jo käynnistäneet ponnistelut osana liittymistä valmistelevaa strategiaa esimerkiksi hyväksymällä tähän liittyvän valkoisen kirjan. Unionin teknistä ja taloudellista tukea kuitenkin tarvitaan, ja sitä on itse asiassa jo tarjottu. Laajentumiseen valmistautuminen on äärimmäisen tärkeää, ja sen vuoksi komissio on muotoillut Dublinin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisen ehdotuksensa liittymistä valmistelevan strategian vahvistamiseksi*.

Liittymistä edeltävä aika on tärkeä myös yhteisön politiikkojen ja toimielinten tarpeellisen mukauttamisen toteuttamiseksi, jotta laajentuminen pystytään toteuttamaan. Kyseisten uudistusten toteuttaminen onkin keskeistä laajentumisen onnistumisen kannalta.

Hankkeen toteutumisen edellytyksenä on selkeästi se, että yleinen mielipide Euroopassa on laajentumisen kannalla. Tämä edellyttää mittavaa yleisölle suunnattua tiedottamista ennen liittymistä sekä nykyisissä että liittyvissä jäsenvaltioissa.

* Tähän tiedonantoon liittyvä "Vahvistettu liittymistä valmisteleva strategia"

**JÄSENYTTÄ HAKENEET KEKSI- JA ITÄ-EUROOPAN MAAT JA EU:N JÄSENVALTIOT BKT ASUKASTA KOHTI
(ostovoimastandardeja käyttäen) 1995**



JÄSENYTTÄ HAKENEET KESKI- JA ITÄ-EUROOPAN MAAT JA EU:N JÄSENVALTIOT
Perusaineisto (Vuosi 1995)

	Pinta-ala	Väestö		BKT käyplin markkinahintoihin			Ostovoimastandardeja käyttäen laskettu BKT			Maatalous	
	(1000 km ²)	väestön tiheys		(miljardia ecua)	(ecua/asukas)	(ecua/asukas % EU:n keskiarvosta)	(miljardia ecua ostovoimapariteeteilla korjattuna)	(ecua/asukas ostovoimapariteeteilla korjattuna)	(ecua/asukas % EU:n keskiarvosta)	(% kokonaisbruttoarvonlisästä)	(% työll.)
		(milj.)	(asukasta/km ²)								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Unkari	93	10,2	110	33,4	3340	19	64,6	6310	37	6,2	8,0
Puola	313	38,6	123	90,2	2360	14	203,3	5320	31	7,6	26,9
Romania	238	22,7	95	27,3	1200	7	94,3	4060	23	20,5	34,4
Slovakia	49	5,4	110	13,3	2470	14	38,0	7120	41	6,3	9,7
Latvia	65	2,5	38	3,4	1370	8	7,9	3160	18	9,9	18,5
Viro	45	1,5	33	2,8	1850	11	5,9	3920	23	8,1	13,1
Liettua	65	3,7	57	3,5	930	5	15,3	4130	24	9,3	23,8
Bulgaria	111	8,4	76	9,9	1180	7	35,4	4210	24	13,9	23,2 *
Tšekki	79	10,3	130	36,1	3490	20	97,2	9410	55	5,2	6,3
Slovenia	20	2,0	100	14,2	7240	42	20,1	10110	59	5,0	7,1
KIE-10	1078	105,3	98	234	2220	13	582,0	5530	32	8,6	22,5
-prosenttia EU-15:	33	28	85	4	13		9	32		358	425
Belgia	31	10,1	332	205,9	20310	118	196,0	19340	112	1,7 *	2,7
Tanska	43	5,2	121	132,1	25260	146	104,4	19960	116	3,7 *	4,4
Saksa	357	81,5	228	1845,2	22600	131	1558,8	19070	110	1,0 *	3,2
Kreikka	132	10,4	79	87,4	8360	48	118,4	11320	66	14,7 *	20,4
Espanja	506	39,2	77	428,1	10920	63	518,8	13230	77	3,7 *	9,3
Ranska	544	58,0	107	1174,3	20200	117	1076,5	18520	107	2,5 *	4,9
Irlanti	70	3,6	51	49,2	13740	80	57,4	16020	93	7,5 *	12
Italia	301	57,3	190	831,4	14250	83	1036,8	17770	103	2,9 *	7,5
Luxemburg	3	0,4	157	13,3	32370	187	11,9	29140	169	1,5 *	3,9
Alankomaat	42	15,4	371	302,5	19570	113	284,3	18390	107	3,6 *	3,8
Itävalta	84	8,0	96	178,4	22180	128	155,5	19320	112	2,4 *	7,3
Portugali	92	9,9	108	77,1	7770	45	115,2	11620	67	5,1 *	11,5
Suomi	338	5,1	15	95,6	18720	108	84,5	16550	96	5,2 *	7,8
Ruotsi	450	8,8	20	176,3	19970	116	153,5	17390	101	2,1 *	3,3
Yhdistynyt kuningaskunta	244	58,5	240	844,8	14410	83	971,7	16580	96	1,6 *	2,1
EU-15	3236	371,6	115	6441,5	17260	100	6441,5	17260	100	2,4 *	5,3

* 1994

Lähteet: **KIE-maat** Paistat 1-10: Eurostat, perustuu KIE-maiden tilastokeskusten tietoihin
 Paista 11: KIE-maiden tilastokeskusten tilastolliset vuosikirjat
EU:n jäsenvaltiot Eurostat

Huomautukset: * Tarkkaa vastaavuutta KIE-maiden tilastokeskusten ja EU:n tilastostandardien välillä ei voida taata. Tiedot eivät siis mahdollisesti ole vertailukelpoisia. Kyseisiin tietoihin voi vielä tulla merkittäviä muutoksia.
 * Asukasta kohti laskettu BKT:n määrittämisessä käytetään kansantalouden tilinpidossa käytettyä väestön määritelmää.
 * Ostovoimapariteettien mukaisia vaihtokursseja käytetään yleisesti virallisten vaihtokursien sijaan suhteellisen elintason arvioinnissa. Niissä otetaan huomioon maiden väliset kustannukset.