

UUSI SISÄMARKKINASTRATEGIA

EUROOPAN TALOUDEN JA YHTEISKUNNAN HYVÄKSI

Raportti
Euroopan komission puheenjohtajalle

José Manuel Barrosolle

laatinut

Mario Monti

9. toukokuuta 2010

”Kaikki, jotka ovat yrittäneet ratkaista Rooman sopimukseen liittyvät taloudelliset haasteet sivuuttamalla asioiden poliittiset näkökohdat, ovat epäonnistuneet, ja pelkäänpä, että niin kauan kuin [näitä] haasteita tarkastellaan ainoastaan talouden kannalta, politiikkaa ajattelematta, siinä tullaan epäonnistumaan kerta toisensa jälkeen.”

Paul-Henri Spaak
Puhe Belgian parlamentin edustajainhuoneelle
14. kesäkuuta 1961

”Eurooppa on tullut tienhaaraan. Meidän on joko mentävä eteenpäin – päättäväisesti ja määrätietoisesti – tai jäätävä puolitiehen. Voimme joko päättää, että Euroopan talouden yhdentymisen saatetaan loppuun, tai, jos siihen ei löydy riittävää poliittista tahtoa, joudumme käsittelemään tästä aiheutuvia valtavia ongelmia, ja joudumme tyytymään siihen, että Euroopasta tulee pelkkä vapaakauppa-alue.”

Euroopan komissio
”Sisämarkkinoiden loppuunsaattaminen”
Valkoinen kirja Eurooppa-neuvostolle
(Milano, 28.–29. kesäkuuta 1985)

”Tarvitsemme nyt vahvuuksia, jotka voimme löytää vain yhteisvoimin. [...] Meidän on voitava saada kaikki mahdollinen hyöty laajoista yhtenäismarkkinoista.”

Margaret Thatcher
1986

Toimeksianto Euroopan komission puheenjohtajalta

José Manuel Barroso
President of the European Commission

Bryssel 20. lokakuuta 2009

Pres(2009)D/2250

Arvoisa professori

Sisämarkkinat ovat olleet ja ovat edelleen Euroopan yhdentymisen ja kestävän kasvun kulmakivi. Tämä merkittävä eurooppalainen hanke kaipaa kuitenkin uutta poliittista päättäväisyyttä, jotta sitä voidaan hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. Kuten olen antamissani poliittisissa linjauksissa todennut, tämä prosessi on tarkoitus toteuttaa komission johdolla yhdessä jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja eri sidosryhmien kanssa.

Nykyisten sisämarkkinoiden syntymisestä vuonna 1992 tulee pian kuluneeksi 20 vuotta. Tänä päivänä Euroopan unionilla on edessään kolme haastetta, joihin on löydettävä ratkaisu nopeasti:

- *Viimeaikainen kriisi on osoittanut, että varsinkin vaikeuksien koittaessa on edelleen suuri kiusaus sivuuttaa sisämarkkinat ja hakea apua talousongelmiin kansallisista ratkaisuista. Komissio on aina puolustanut ja puolustaa edelleen päättäväisesti yhtenäismarkkinoita käyttämällä kaikkia toimeenpanovaltuuksiaan erityisesti sisämarkkinoiden ja kilpailupolitiikan, mm. valtiontukien valvonnan, alalla. Nyt on kuitenkin sekä suuren yleisön että poliittisten päättäjien tiedostettava, miten dramaattisiin seurauksiin sisämarkkinoiden heikkeneminen voi johtaa. Se murentaisi taloudellisen yhdentymisen, kasvun ja työllisyyden perustan koko EU:ssa aikana, jolloin uusien globaalien voimien ja vakavien ympäristöuhkien vuoksi tarvitaan kipeämmin kuin koskaan johdonmukaista EU:ta, joka voi puolustaa unionin kansalaisten etuja ja edistää tehokasta globaalia hallintaa.*


Sisämarkkinoista ei ole vielä saatu irti koko niiden hyötypotentiaalia. Monilla aloilla ne eivät ole vielä edes toteutuneet täydellisesti. Lisäksi markkinoilla on aukkoja, joiden vuoksi ne jäävät sirpaleisiksi eivätkä pysty toimimaan sellaisena voimakkaana kasvun moottorina, joka voisi tarjota kuluttajille mahdollisimman suuren hyödyn. Komissio aikoo ottaa käyttöön entistä järjestelmällisemmän yhdennetyn lähestymistavan, jotta voidaan sekä toteuttaa todelliset sisämarkkinat että valvoa niiden toimintaa tehokkaasti.

Professori Mario MONTI
Presidentti
Università Commerciale L. Bocconi
Via Sarfatti 25
IT-20100 Milano

- *Kriisin vuoksi markkinoiden toimintaa on jouduttu arvioimaan kriittisesti uudelta kannalta. Kriisi on myös lisännyt huolta markkinoiden sosiaalisista vaikutuksista. Pian voimaan tulevassa Lissabonin sopimuksessa todetaan ensi kertaa suoraan se (mikä periaatteellisella tasolla oli selvää jo Rooman sopimuksen johdanto-osassa), että unionin tavoitteena on ”erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous”. Näistä syistä meidän on tutkittava uudelta pohjalta, miten voimme yhdessä vahvistaa Euroopan yhdennetyn talouden markkinaolosuhteita ja sosiaalista ulottuvuutta.*

Koska sisämarkkinoiden uudistaminen on uuden komission keskeinen strateginen tavoite, haluaisin pyytää Teitä laatimaan raportin eri vaihtoehdoista ja suosituksista tätä koskevan aloitteen laatimista varten. Jos otatte tehtävän vastaan, olette yksin vastuussa sen suorittamisesta ja toimitatte tiedot edistymisestä ja lopulliset päätelmät suoraan minulle. Saatte komissiolta kaiken tarvitsemanne asiantuntemuksen ja tuen. Voitte kuulla tarpeen mukaan Euroopan parlamenttia, eri komissaareja, jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia ja muita sidosryhmiä.

Kunnioitavasti



José Manuel BARROSO

SISÄLLYSLUETTELO

TOIMEKSIANTO EUROOPAN KOMISSION PUHEENJOHTAJALTA	3
TIIVISTELMÄ	6
UUSI SISÄMARKKINASTRATEGIA	6
<u>1 LUKU</u> MARKKINASTRATEGIAA ETSIMÄSSÄ	11
<i>1.1. Vanhasta asiasta poliittiseksi painopisteeksi</i>	12
<i>1.2. Sisämarkkinat strategisena tavoitteena: vuodet 1985 ja 2010</i>	13
<i>1.3. Kuuleminen</i>	17
<i>1.4. Epäsuosittummat, mutta tarpeellisemmat kuin koskaan</i>	20
<i>1.5. Tarvitaanko sisämarkkinoilla yhteisymmärrystä?</i>	21
<i>1.6. Sisämarkkinoihin liittyvät huolenaiheet</i>	22
<i>1.7. Huolenaiheisiin puuttuminen</i>	30
<i>1.8. Uusi strategia</i>	31
<u>2 LUKU</u> SISÄMARKKINOIDEN VAHVISTAMINEN	36
<i>2.1. Sisämarkkinoiden pullonkaulat, aukot ja uudet aluevaltauksset</i>	37
<i>2.2. Miten sisämarkkinat saadaan toimimaan kansalaisten, kuluttajien ja pk-yritysten hyväksi</i>	38
<i>2.3. EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden kehittäminen</i>	44
<i>2.4. Sisämarkkinat ja vihreä kasvu: energia, ilmastonmuutos, ympäristö</i>	47
<i>2.5. Miten saada täysi hyöty tavaroiden sisämarkkinoista?</i>	50
<i>2.6. Palveluiden sisämarkkinat: EU:n talouden veturi</i>	53
<i>2.7. Työntekijät sisämarkkinoilla: vanhoja ongelmia ja uusia haasteita</i>	55
<i>2.8. Pääoman ja rahoituspalvelujen sisämarkkinat</i>	60
<i>2.9. Sisämarkkinoiden fyysinen infrastruktuuri: investoinnit haasteena</i>	64
<u>3 LUKU</u> LUODAAN YHTEISYMMÄRRYS VAHVEMMISTA SISÄMARKKINOISTA	67
<i>3.1. Sisämarkkinat ”erittäin kilpailukykyisen sosiaalisen markkinatalouden” asialla</i>	68
<i>3.2. Taloudelliset vapaudet ja työntekijöiden oikeudet Viking- ja Laval- tapausten jälkeen</i>	68
<i>3.3. Sosiaalipalvelut ja sisämarkkinat</i>	72
<i>3.4. Valjastetaan julkiset hankinnat palvelemaan Euroopan poliittisia tavoitteita</i>	75
<i>3.5. Verotus sisämarkkinoilla: tehdään yhteistyötä verotuksellisen suvereniteetin säilyttämiseksi</i>	78
<i>3.6. Kilpailukyky ja koheesio: sisämarkkinoiden alueelliset kysymykset</i>	83
<i>3.7. Sisämarkkinat ja teollisuuspolitiikka</i>	85
<i>3.8. Avoimuutta, muttei puolustuskyvyttömyyttä: sisämarkkinoiden ulkoinen ulottuvuus</i>	88
<u>4 LUKU</u> VAHVEMPIEN SISÄMARKKINOIDEN TOTEUTTAMINEN	92
<i>4.1. Sisämarkkinoita on säänneltävä, mutta kohtuudella</i>	93
<i>4.2. Täytäntönnäpon vahvistaminen</i>	95
<u>5 LUKU</u> POLIITTINEN ALOITE SISÄMARKKINOIDEN (JA TALOUS- JA RAHALIITON) VAHVISTAMISEKSI	105
<i>5.1. Uusi poliittinen aloite</i>	106
<i>5.2. Sisämarkkinat jälleen polttopisteeseen EU:n toimielimissä</i>	106
<i>5.3. Sisämarkkinoiden asema EU:n politiikassa</i>	108

TIIVISTELMÄ

Uusi sisämarkkinastrategia

Puheenjohtaja Barroso nimeää uutta komissiota varten antamissaan poliittisissa linjauksissa sisämarkkinat keskeiseksi strategiseksi tavoitteeksi, jonka toteuttamiseen on pyrittävä uutta poliittista tahtoa osoittaen. Puheenjohtaja Barrosen antaman toimeksiannon mukaisesti tässä raportissa tarkastellaan sisämarkkinoiden uudistamiseen liittyviä haasteita ja hahmotellaan kattava strategia, jonka avulla uudistushanke voi saavuttaa tarvittavan poliittisen tuen, niin että se voidaan toteuttaa taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävässä muodossa.

Raportissa korostetaan, että sisämarkkinat ovat nyt kriittisessä vaiheessa, sillä niiden on selvittävä kolmesta haasteesta (1. luku). Ensimmäinen haaste on se, että poliittinen ja yhteiskunnallinen tuki Euroopan markkinoiden yhdentymiselle on murentunut. Monet eurooppalaiset, niin kansalaiset kuin poliittiset päättäjätkin, suhtautuvat sisämarkkinoihin epäluuloisesti ja pelokkaasti, joskus jopa avoimen vihamielisesti. Taustalla on kaksi toinen toistaan vahvistavaa suuntausta: ”yhdentymisväsymyksen” vuoksi ei haluta enää *sisämarkkinoiden* syventämistä, ja lisäksi ”markkinaväsymys” on heikentänyt luottamusta *markkinoiden* rooliin. Sisämarkkinat ovat epäsuositummat kuin koskaan, vaikka niitä tarvittaisiin nyt kipeämmin kuin koskaan.

Toinen haaste liittyy siihen, että tehokkaiden ja kestävien sisämarkkinoiden eri osa-alueita ei ole kehitetty tasapainoisesti. Eräiden sisämarkkinoita viime vuosina vaivanneiden ongelmien voidaankin katsoa johtuvan paitsi siitä, että kansallisia markkinoita ei ole onnistuttu yhdistämään koko Euroopan kattaviksi markkinoiksi, myös kahdesta muusta keskeneräiseksi jääneestä hankkeesta. Nämä hankkeet koskevat sisämarkkinoiden laajentamista nopeasti muuttuvan talouselämän uusille aloille ja sen varmistamista, että sisämarkkinat muodostavat vapauden ja mahdollisuuksien alueen, josta on hyötyä kaikille, sekä kansalaisille ja kuluttajille että pk-yrityksille.

Kolmas haaste liittyy viime vuosikymmenellä levinneeseen tietynlaiseen itsetyytyväisyyteen, joka kumpusi käsityksestä, että sisämarkkinat oli ikään kuin ”saatettu loppuun” ja ne voitiin siirtää sivuun muiden poliittisten painopisteiden tieltä. Sisämarkkinoita pidettiin ”vanhana juttuna”, joka tarvitsi vain säännöllistä ylläpitoa, mutta ei enää aktiivista edistämistä. Sisämarkkinoiden sijaan EU:n poliittinen energia kohdistui Euroopan yhdentymisen muihin osatekijöihin: rahaliittoon, laajentumiseen ja toimielinuudistukseen. Lissabonin sopimuksen tultua voimaan tammikuussa 2010 nuo kolme ensisijaista tavoitetta on nyt saavutettu eikä enää ole syytä kääntää huomiota pois sisämarkkinoista.

Päinvastoin, rahaliiton moitteeton toiminta ja laajentuminen itse asiassa edellyttävät sisämarkkinoiden ottamista uudelleen asialistalle.

Nyt on erinomainen tilaisuus nostaa sisämarkkinat jälleen politiikan polttopisteeseen. On kuitenkin otettava huomioon, että niin sisämarkkinoita koskevan strategisen aloitteen sisältöön kuin sen toteuttajiin liittyvät edellytykset ovat monimutkaisemmat kuin vuonna 1985, jolloin Jacques Delors esitti aloitteensa sisämarkkinoiden luomiseksi.

Sisämarkkinoiden toimintaympäristö on muuttunut noista ajoista dramaattisesti. Vastaavasti myös aloitteen toteuttajat – Euroopan poliittiset päättäjät ja sidosryhmät – ovat aiempaa paljon monitahoisempi ryhmä, jolla on hyvin monenlaisia mieltymyksiä ja intressejä.

Tämä raportti perustuu erittäin laajaan kuulemiseen, jonka yhteydessä kartoitettiin erilaisia sisämarkkinoihin liittyviä odotuksia ja huolenaiheita. Raportissa kuvatut huolenaiheet liittyvät eri ajanjaksoihin (aikaan ennen talouskriisiä, kriisin aikaan, sen jälkeen ja pidemmälle aikavälille), eri aloihin (kuluttajien ja kansalaisten huolenaiheet, sosiaaliset ja ympäristöön tai liike-elämään liittyvät huolenaiheet) ja eri jäsenvaltioihin. Raportissa kuvaillaan eri tapoja suhtautua sisämarkkinoihin neljässä eri jäsenvaltiosta muodostuvassa ryhmässä, jotka ovat mannermaan sosiaalisen markkinatalouden maat, anglosaksiset jäsenvaltiot, uudet jäsenvaltiot ja pohjoismaat.

Näiden laajalle levinneiden ja keskenään hyvin erilaisten näkemysten yhteensovittaminen on sisämarkkinoiden uudistamista silmällä pitäen sekä välttämätöntä että mahdollista. Välttämätöntä siksi, että sisämarkkinoiden syventäminen ja tehostaminen on keskeinen tekijä, joka määrittää EU:n makrotaloudellista suorituskykyä kokonaisuutena. Tämä on erityisen tärkeää euron vakauden turvaamiseksi ja jotta rahaliitto voi lunastaa siihen liitetyt taloudelliset odotukset. Se on mahdollista, kunhan tavoitteen saavuttamiseen panostetaan huomattavia poliittisia voimavaroja aktiivisesti, huolella laaditun uuden strategian pohjalta.

Tässä raportissa esitettävän uuden strategian tarkoituksena on suojata sisämarkkinat talousnationalismin uhkalta, laajentaa niitä uusille, Euroopan kasvun kannalta keskeisille aloille ja rakentaa sisämarkkinoiden tueksi tarvittava yhteisymmärrys.

Uuden strategian on oltava kattava. Monet sellaiset politiikat, joita perinteisesti ei ole pidetty sisämarkkinapolitiikkoina, on yhdenmäännettävä palvelemaan sisämarkkinoiden strategisia tavoitteita. Kattava lähestymistapa käsittää kolme laajaa aloitekokonaisuutta:

1. Aloitteet sisämarkkinoiden *vahvistamiseksi*;
2. Aloitteet vahvempia sisämarkkinoita koskevan *yhteisymmärryksen* rakentamiseksi;
3. Aloitteet vahvempien sisämarkkinoiden *toteuttamiseksi*.

Ilman yhteisymmärrystä sisämarkkinoiden vahvistamista koskevia aloitteita tuskin voidaan hyväksyä ja panna täytäntöön. Ja vaikka tämä onnistuisikin, aloitteiden kestävyys pitkällä aikavälillä ja edellytykset selviytyä EU:n taloudellisista ja poliittisista myrskyistä olisi epävarmaa.

Vahvemmat sisämarkkinat – joilla avoimesti haetaan niiden rakentamiseen tarvittavaa yhteisymmärrystä, antamatta periksi kielteisille näkemyksille tinkimällä täytäntöönpanosta – edellyttävät vastaavasti myös vahvempaa toteutusta, täytäntöönpanoa ja hallintoa.

Raportin 2. luvussa esitetään sisämarkkinoiden vahvistamiseen tähtäävät aloitteet. Niiden tarkoituksena on avata jäljellä olevat pullonkaulat, paikata aukot ja korvata puuttuvat linkit, jotka vaikeuttavat innovointia ja heikentävät sisämarkkinoiden kasvupotentiaalia. Aloitteet esitetään suosituksina, jotka on ryhmitelty seuraavasti:

- sisämarkkinat kansalaisten, kuluttajien ja pk-yritysten palveluksessa;
- digitaalisten sisämarkkinoiden luominen;
- sisämarkkinoiden potentiaalin hyödyntäminen vihreän kasvun ja Euroopan tukemiseksi sen siirtyessä kohti vähähiilistä ja resurssitehokasta taloutta;
- tavaroiden sisämarkkinoiden täysipainoinen hyödyntäminen;
- palvelujen sisämarkkinoiden täysipainoinen hyödyntäminen;
- työvoiman maantieteellisen liikkuvuuden varmistaminen sisämarkkinoilla;
- sisämarkkinoiden fyysisen infrastruktuurin luominen.

Uusien aloitteiden laatiminen on erittäin tärkeää, kun toimintaan halutaan saada uutta puhtia, mutta se ei vielä riitä luomaan kestäväen toiminnan edellyttämää poliittista ilmapiiriä. Raportin 3. luvussa esitettävien aloitteiden avulla pyritään puuttumaan kuulemisen yhteydessä esiin tulleisiin huolenaiheisiin ja

rakentamaan tätä kautta yhteisymmärrystä sisämarkkinoiden vahvistamiselle. Aloitteet liittyvät Lissabonin sopimuksessa asetettuun tavoitteeseen luoda ”erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous”. Aloitteet koskevat erityisesti seuraavia ongelmia:

- taloudellisten vapauksien ja työntekijöiden oikeuksien yhteensovittaminen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asioissa Viking ja Laval ym. tekemien päätösten jälkeen;
- sosiaalipalvelut sisämarkkinoilla;
- Euroopan poliittisten tavoitteiden yhdentäminen julkisia hankintoja koskevaan politiikkaan;
- verotusta koskevan kansallisen suvereniteetin säilyttäminen koordinoinnin avulla markkinoiden yhdentymisen edetessä;
- kilpailukykyyn ja koheesion tasapainottaminen sisämarkkinoilla aluekehityspolitiikan avulla;
- terveeseen kilpailuun ja valtiontukipolitiikkaan perustuvan aktiivisen teollisuuspolitiikan mahdollisuudet;
- sisämarkkinoiden avoimuuden varmistaminen turvaamalla samalla puolustuskyky globaalia kilpailua vastaan.

Raportin 4. luvussa esitettävien suositusten tarkoituksena on tehostaa sisämarkkinauudistuksen toteuttamiseen tarvittavia välineitä. Tätä varten tarkastellaan kahta seuraavaa näkökohtaa:

- sen varmistaminen, että sisämarkkinasääntely on riittävän kevyttä, mutta silti tehokasta;
- täytäntöönpanon vahvistaminen ottamalla käyttöön johdonmukainen järjestelmä, jossa jäsenyysvelvoitteiden rikkomisesta johtuvat menettelyt, epäviralliset ongelmanratkaisumekanismit ja siviilikanteisiin perustuva täytäntöönpanon valvonta muodostavat saumattoman oikeussuojakeinojen kokonaisuuden EU:n oikeuteen kohdistuvien loukkauksien torjumiseksi.

Edellä hahmoteltu uusi kattava strategia olisi toteutettava pakettiratkaisuna, josta eri kulttuuritaustoja, poliittisia suuntauksia ja huolenaiheita edustavat

jäsenvaltiot voivat löytää riittävästi itselleen tärkeitä elementtejä voidakseen hyväksyä joitakin myönnytyksiä aiempiin kantoihinsa nähden.

Etenkin sosiaalista markkinataloutta edustavat jäsenvaltiot voisivat olla valmiimpia sitoutumaan jälleen kilpailupolitiikan ja sisämarkkinasääntöjen täysimääräiseen noudattamiseen, mihin kuuluisi myös aikataulutettu suunnitelma sisämarkkinoiden toteuttamiseksi aloilla, joita ne eivät vielä kata, jos anglosaksiset jäsenvaltiot puolestaan osoittaisivat olevansa valmiit puuttumaan eräisiin sosiaaliin huolenaiheisiin toteuttamalla kohdennettuja toimenpiteitä, joihin kuuluu muun muassa jonkinasteinen verotuksen koordinointi ja siihen liittyvä yhteistyö. Tarvetta varsinaiseen verotuksen yhdenmukaistamiseen sen sijaan ei ole.

Uudet jäsenvaltiot, jotka selvästi kannattavat sisämarkkinoiden vahvistamista perusteellisen ohjelman avulla myös infrastruktuurin ja koheesion osalta, voisivat niin ikään suhtautua avoimemmin jonkinlaiseen verotuksen koordinointiin.

Raportissa korostetaan, että kriisin taloudelliset, finanssipoliittiset ja sosiaaliset seuraukset tukevat perusteita vahvistaa sisämarkkinoita. Kun otetaan huomioon finanssipoliittisiin elvytystoimiin käytettävissä olevan liikkumavaran kapeus, sisämarkkinoiden tehostaminen on Euroopan kannalta paras keino kohentaa kasvua ja työpaikkojen luomista omaehtoisesti.

Halukkuutta toimintalinjojen koordinointiin saattaa monissa maissa lisätä julkisen talouden kriisin ohella tarve ottaa huomioon se, että yleinen mielipide pitää yhä tärkeämpänä epätasa-arvoon puuttumista. Euroalueella viime aikoina ilmenneet jännitteet ovat lisäksi osoittaneet, että sisämarkkinoiden vaikutusta euroalueen talouksien tuottavuuden ja kilpailukyvyn lisäämisessä on hyödynnettävä täysimääräisesti.

Jotta uusi strategia voisi menestyä, on myös pohdittava sisämarkkinoiden asemaa EU:n politiikan kokonaiskuvassa (5. luku). Tältä pohjalta näyttäisi olevan tarpeen yhdenmukaistaa visioita ja lisätä johdonmukaisuutta niillä lukuisilla politiikanaloilla, joilla on merkitystä vahvempien sisämarkkinoiden edistämisen ja toteuttamisen kannalta. Tämä saattaa edellyttää näihin aloihin liittyvältä komission, parlamentin ja neuvoston toiminnalta innovatiivisuutta. Raportissa esitetään myös joitakin tähän liittyviä suosituksia.

1 LUKU

MARKKINASTRATEGIAA ETSIMÄSSÄ

1.1. Vanhasta asiasta poliittiseksi painopisteeksi

”Ei sisämarkkinoissa ole kyse ihastuksesta”, Jacques Delors sanoi. Se, etteivät sisämarkkinat innosta, on normaalia ja itse asiassa huojentavaa. Markkinat ovat väline, eivät päämäärä sinänsä. Kun markkinoihin aletaan suhtautua ylempänä voimana, ikään kuin ne pystyisivät aina ja kaikissa tilanteissa toimimaan tehokkaasti ilman asianmukaista sääntelyä ja tiukkaa valvontaa, on syytä varautua ongelmiin, kuten finanssikriisi onkin osoittanut. Monet unohtivat, että markkinat ovat hyvä renki, mutta huono isäntä.

Sisämarkkinat ovat kuitenkin Euroopan unionille elintärkeä tuki. Ensinnäkin ne ovat tarpeellinen – joskaan ei riittävä – edellytys sille, että Euroopan *talous* voi toimia hyvin, samalla tavoin kuin toimivat kotimaanmarkkinat ovat kansallisen talouden suorituskyvyn edellytys. Toiseksi, vieläkin tärkeämpää on se, että vahvat sisämarkkinat ovat koko Euroopan *unionin* toimivuuden avain, koska ne muodostavat koko yhdentymishankkeen perustan.

Nyt ongelmana ei kuitenkaan ole vain se, ettei sisämarkkinoista jakseta innostua, vaan se, että monet eurooppalaiset – sekä kansalaiset että poliittiset päättäjät – suhtautuvat niihin epäluuloisesti tai pelokkaasti, joskus jopa avoimen vihamielisesti.

Jo vuosia on ollut nähtävissä kaksi suuntausta: ensin ”yhdentymisväsymys”, joka huojuttaa uskoa sisämarkkinoihin, ja viime aikoina myös ”markkinaväsymys”, joka murentaa luottamusta *markkinoiden* rooliin. Nämä toinen toistaan ruokkivat suuntaukset ovat heikentäneet sisämarkkinoiden hyväksyntää niiden molempien osatekijöiden suhteen.

Sillä aikaa kun yleinen mielipide ajautui tähän suuntaan, kansalliset ja EU:n päättäjät keskittyivät muihin tärkeisiin asioihin, kuten toimielinuudistukseen ja Lissabonin strategiaan. Alankomaiden entinen pääministeri Wim Kok varoitti vuonna 2005, että ”sisämarkkinaohjelmaa pidetään vanhana asiana, eikä siihen sen vuoksi suhtauduta kyllin vakavasti. Tämä on kohtalokas poliittinen virhe”.

Kun finanssikriisi syveni talouskriisiksi, Barroson I komissio kykeni huomattavista paineista huolimatta varmistamaan tarvittavien sääntöjen täytäntöönpanon ja estämään sisämarkkinoiden murenemisen, vaikka antoikin jonkin verran joustovaraa hätätilanteista selviämiseen.

Tilanteessa, jossa paineet olivat ennennäkemättömät, tämä osoitti jälleen kerran, mitä hyötyä on vankasti yhteisömenetelmään perustuvasta täytäntöönpanojärjestelmästä, jossa komissio toimii perussopimusten valvojana EU:n tuomioistuimen valvonnassa. Vakaus- ja kasvusopimuksen

täytäntöönpanomekanismi, joka perustuu enemmän hallitustenväliseen toimintaan, ei sen sijaan ole osoittautunut yhtä tehokkaaksi. Tämä toteamus ei koske ainoastaan kriisiaikaa – jolloin myönnytyksille lienee ollut hyväksyttävät makroekonomiset perusteet – , vaan jo sitä edeltäneitä hyviä vuosia.

Torjuttuaan kriisin aiheuttaman sisämarkkinoiden hajoamisriskin komission täytäntöönpanovaltuuksia hyödyntäen puheenjohtaja Barroso päätti mennä vielä askeleen pidemmälle nimeämällä syyskuussa 2009 uutta komissiota varten antamissaan poliittisissa suuntaviivoissa sisämarkkinat keskeiseksi strategiseksi tavoitteeksi, jonka toteuttamiseen on pyrittävä uutta poliittista tahtoa osoittaen. Hän ilmoitti, että toiminta toteutettaisiin komission johdolla yhdessä jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja muiden sidosryhmien kanssa.

Saadakseen aineksia sisämarkkina-aloitteen sisältöön Barroso tilasi lokakuussa 2009 tämän raportin. Sen tarkoituksena on selvittää, onko mahdollista muuttaa luutuneet käsitykset sisämarkkinoista keskeiseksi poliittiseksi painopisteeksi, jonka avulla voidaan vastata Euroopan yhdentymisen kasvaviin haasteisiin, ja miten se voitaisiin tehdä.

1.2. Sisämarkkinat strategisena tavoitteena: vuodet 1985 ja 2010

Tasan 25 vuotta sitten komission silloinen puheenjohtaja Jacques Delors lanseerasi sisämarkkinaohjelman yhdessä komission varapuheenjohtajan ja sisämarkkinoista vastaavan komissaarin lordi Cockfieldin kanssa hyväksymällä Milanossa kesäkuussa 1985 kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle osoitetun valkoisen kirjan ”Sisämarkkinoiden loppuunsaattaminen”. Valkoisessa kirjassa komissio kehotti Eurooppa-neuvostoa sitoutumaan täysin yhdenmukaisen sisämarkkinoiden toteuttamiseen vuoteen 1992 mennessä ja hyväksymään tätä varten tarvittavan ohjelman, johon sisältyisi realistinen ja sitova aikataulu. Näin Eurooppa-neuvosto myös teki.

Yhteisön toimielimet, jäsenvaltiot ja talouden toimijat kokosivat voimansa yhteiseen ponnistukseen, ja vuoden 1992 loppuun mennessä suuri osa suunnitelluista toimenpiteistä olikin saatu hyväksytyä. Monet, tosin ei suinkaan kaikki, oli myös pantu täytäntöön. Sisämarkkinoihin valmistautuminen osoittautui tehokkaaksi kannustimeksi toteuttaa investointeja ja uudelleenjärjestelyjä ja uudistaa lainsäädäntöä. Taustalla oli havaittavissa asenteiden muutos. Sekä poliittiset päättäjät että talouden toimijat totesivat, että oli ajateltava ja toimittava laajemmissa puitteissa sekä *ajallisesti* (vuonna 1985 alettiin jo suunnitella ”vuotta 1992”, kuten hanketta kutsuttiin) että *maantieteellisesti* (haluttiin valmistautua Euroopan-laajuiseen kilpailuun). Haasteeseen tartuttiin innostuneesti. Tämä auttoi Euroopan taloutta toipumaan edellisvuosien ”euroskleroosista”.

Vuoden 1992 jälkeenkään sisämarkkinat eivät ole jääneet huomiotta. Sen lisäksi, että vuoden 1992 saavutusten lujittamiseksi on toteutettu monia erityisaloitteita ja sisämarkkinoiden periaatteita on sovellettu eri teollisuudenalojen uusiin toimiin, on toteutettu kaksi laajempaa hanketta, eli vuoden 1997 yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelma ja toukokuussa 1999 lanseerattu rahoituspalvelujen toimintasuunnitelma. Lisäksi on harjoitettu aktiivista kilpailupolitiikkaa sen varmistamiseksi, että EU:n markkinat ovat yhtenäiset ja että ne toimivat myös vilkkaan kilpailun olosuhteissa.

1990-luvun lopulla sisämarkkinat eivät kuitenkaan olleet enää esillä yhtä näkyvästi kuin aiemmin. Kaksi sisämarkkinoiden tehokkaan ja kestäväen toiminnan edellytystä eivät saaneet ansaitsemaansa huomiota.

Ensinnäkin jo vuoden 1985 valkoisessa kirjassa todettiin selvästi, että sisämarkkinoiden loppuunsaattamista koskevaan tavoitteeseen liittyi kolme näkökohtaa: jäsenvaltioiden markkinat oli tarkoitus yhdistää *sisämarkkinoiksi*, minkä lisäksi oli varmistettava, että nämä markkinat *laajenevat* ja että ne ovat *joustavat*. Valkoisessa kirjassa myönnettiin, että sen avulla oli tarkoitus toteuttaa ensisijaisesti ensimmäinen näistä kolmesta tavoitteesta, vaikka myös kaksi muuta olivat yhtä tärkeitä. Eräiden sisämarkkinoita viime vuosina vaivanneiden ongelmien voidaankin katsoa johtuvan paitsi siitä, että kansallisten markkinoiden yhdistyminen ei ole vieläkään täysin toteutunut, myös siitä, että nuo kaksi muuta tavoitetta ovat niin ikään jääneet puolitiehen. Vaikka esimerkiksi Euroopanlaajuisten verkkojen ja Lissabonin strategian suhteen onkin tapahtunut jonkinasteista edistymistä, näiden muiden politiikkojen alalla kaivattaisiin konkreettisia toimia, sillä ne ovat todellisuudessa olennainen osa kunnan sisämarkkinoiden luomista.

Toiseksi eräiden jäsenvaltioiden liiallinen luottamus rahoitusmarkkinoiden itsesääntelykykyyn johti siihen, että rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen tueksi ja rahoituspalvelujen sisämarkkinoiden luomiseksi tarvittavan sääntely- ja valvontakehyksen laatiminen ja toteuttaminen viivästyi ja onnistui vain osittain. Osittain tästä syystä tämä sisämarkkinoiden merkittävä osa-alue jäi vajavaiseksi.

Koska kahden edellä mainitun tavoitteen laiminlyömisen seuraukset tulivat näkyviin vasta muutaman vuoden kuluttua, vuosituhannen vaihteessa oli havaittavissa tiettyä itsetyytyväisyyttä, ikään kuin sisämarkkinat olisi todella ”saatettu loppuun” ja ne voitaisiin siirtää joksikin aikaa sivuun muiden poliittisten painopisteiden tieltä. Tuolloin oli epäilemättä tarpeen keskittää EU:n poliittinen energia Euroopan yhdentymisen muihin haastaviin osatekijöihin kuten rahaliittoon, laajentumiseen ja toimielinuudistukseen.

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan tammikuussa 2010 kaikki kolme yhdentymisen osatekijää olivat vihdoin toteutuneet. Ei ole mitään syytä, miksi ne edelleen vetäisivät puoleensa valtaosan poliittisesta huomiosta sisämarkkinoiden kustannuksella. Päinvastoin, kaksi niistä – rahaliitto ja laajentuminen – näyttäisi itse asiassa vaativan sisämarkkinoiden ottamista uudelleen asialistalle.

Rahaliiton heikkoudet, jotka Kreikan kriisi on tuonut esiin, ilmenevät välittömästi rahoitusmarkkinoiden reaktiossa julkisen talouden epävakauteen. Epävakauden taustatekijöihin voidaan varmasti lukea reaalitalouden puutteellinen kilpailukyky. Se puolestaan johtuu suurelta osin siitä, että niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla kotimainen talous on korporatismiin ja häikäilemättömän voitontavoittelun vuoksi osittain sisämarkkinoiden ja kilpailun täysimääräisen vaikutuksen ulottumattomissa, mikä estää tarvittavan kokonaistuottavuuden paranemisen. Tämä tilanne, joka ei suinkaan liity ainoastaan Kreikkaan, edellyttää lisää sisämarkkinatoimia eli talous- ja rahaliiton taloudellisen pohjan vahvistamista, jos rahaliiton ja euron halutaan olevan vakaita ja lunastavan niille talouden alalla asetetut odotukset.

Myös laajentuminen edellyttää sisämarkkinoiden nostamista uudelleen polttopisteeseen – ja toisaalta antaa siihen mahdollisuuden.

Ensinnäkin laajentumisesta on ollut hyötyä sekä uusille jäsenvaltioille että koko EU:lle, myös taloudellisesti. Jos sen sijaan kriisin aikana ilmennyt pyrkimys palauttaa poliittiset linjaukset ja liiketoimintastrategiat takaisin kansalliselle tasolle yleistyisi, siitä kärsisivät ensimmäisinä juuri uusien jäsenvaltioiden taloudet.

Toiseksi olisi palautettava suuren yleisön luottamus laajentuneisiin sisämarkkinoihin vanhoissa jäsenvaltioissa, sillä niitä ei valmisteltu riittävästi tähän mullistukseen.

Kolmanneksi, useimmissa uusissa jäsenvaltioissa vallitseva poliittinen suuntaus näyttäisi suosivan sisämarkkinoita ja kilpailua voimakkaammin kuin eräissä sellaisissa jäsenvaltioissa, jotka kuluneina vuosikymmeninä olivat taloudellisen yhdentymisen eturintamassa. Sisämarkkinoiden uudistamisstrategian kannalta on elintärkeää hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti tuki, jonka nämä EU:n uudet jäsenvaltiot voivat tarjota.

Edellä esitetyn perusteella nyt näyttäisi olevan paremmat edellytykset kuin parin viime vuosikymmenen aikana saada eurooppalaisten päättäjien mielenkiinto ja poliittinen tahto kiinnittymään sisämarkkinoita koskeviin haasteisiin. On kuitenkin otettava huomioon, että niin sisämarkkinoita koskevan strategisen

aloitteen sisältöön kuin sen toteuttajiinkin liittyvät edellytykset ovat monimutkaisemmat kuin Jacques Delorsin esittäessä aloitteensa vuonna 1985.

Aloitteen aihe, sisämarkkinat, on nykyään osa laajempaa ja dramaattisesti muuttunutta toimintaympäristöä. Vastaavasti myös aloitteen toteuttajat – Euroopan poliittiset päättäjät ja sidosryhmät – ovat paljon monitahoisempi joukko toimijoita. Minkäänlaista aloitetta ei olisi järkevää esittää ilman niiden perusteellista kuulemista ja ottamatta huomioon uutta toimintaympäristöä.

Toimintaympäristön muutokset tunnetaan yksittäin varsin hyvin, mutta aina ei oteta huomioon sitä, miten perusteellisesti ne yhdessä ovat mullistaneet sisämarkkinoiden toiminnan ja sen, mitä kansalaiset ja yritykset markkinoilta odottavat. Riittää, kun mainitaan tärkeimmät 25 viiden vuoden kuluessa valkoisen kirjan antamisesta tapahtuneet muutokset.

Osa muutoksista koskee Eurooppaa paljon laajempaakin aluetta:

- globalisaatio ja uusien talousmahtien esiinnousu;
- tekninen vallankumous ja erityisesti tieto- ja viestintätekniikan kehitys;
- palvelujen kasvava merkitys talouselämässä;
- lisääntyvä tietoisuus ympäristöön ja ilmastomuutokseen liittyvistä haasteista.

Sen lisäksi, että Euroopan sisämarkkinoiden on vastattava näihin maailmanlaajuisiin muutoksiin, niiden on selviydyttävä useista Euroopassa tapahtuneista syvällisistä muutoksista:

- itäblokin romahtamisen myötä katosi uhka, joka oli ollut yksi yhdentymisen keskeinen kannustin;
- laajentuminen 10:stä jäsenvaltiosta 27:ään;
- talouden lisääntynyt monimuotoisuus, joka liittyy myös laajentumiseen;
- yhteisen valuutan käyttöönotto nyt jo 16 jäsenvaltiossa;
- muuttoliikkeiden ja monikulttuurisuuden lisääntyminen;
- EU:n pidemmälle menevän (tai jopa nykyisen) yhdentymiskehityksen avoin torjuminen kansanäänestyksellä useissa jäsenvaltioissa;
- EU:n pidemmälle menevän yhdentymiskehityksen hyväksyttävien rajojen tarkka määrittely yhdessä jäsenvaltiossa (Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaisu heinäkuussa 2009);
- Lissabonin sopimuksen mukaan unionin tavoitteena on ”erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous” (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artikla).

Kaikki nämä muutokset ovat jo yksinään ja varsinkin yhdessä merkittävästi muuttaneet sisämarkkinoiden luonnetta ja toimintaa niin institutionaalisesti, taloudellisesti kuin poliittisestikin. Sisämarkkinapolitiikkoja ei tähän asti ole

arvioitu järjestelmällisesti näiden muutosten valossa. Tämän raportin tavoitteena on ensisijaisesti viitoittaa tulevaa toimintaa eikä esittää analyyssejä, mutta siinä pyritään silti ottamaan huomioon myös nämä muutokset. Muutoin olisi riskinä, että esitettäisiin suosituksia, jotka soveltuisivat vain menneisyyden sisämarkkinoille mutta eivät pystyisi vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin.

1.3. Kuuleminen

Ennen kuin sisämarkkinaohjelma lanseerattiin vuoden 1985 valkoisen kirjan myötä, Jacques Delors valmisteli aloitetta vieraillemalla sekä silloisten kymmenen jäsenvaltion että liittymisen kynnyksellä olleiden Espanjan ja Portugalin pääkaupungeissa. Nykyään 27 jäsenvaltion muodostama Euroopan unioni on paitsi suurempi ja monimuotoisempi myös paljon monimutkaisempi rakennelma, jonka toimintaan myös erilaiset sidosryhmät ja kansalaisyhteiskunta osallistuvat aiempaa laajemmin.

Uuden toimintaympäristön mukaisesti tämän raportin laatimista edelsivät erittäin laajat muodolliset ja epämuodolliset kuulemiset. Sen vuoksi siinä esitetyt analyysit ja suositukset, joista tekijä luonnollisesti vastaa yksin, edustavat Euroopan komission puheenjohtajan pyynnöstä suoritetun tutkimuksen tuloksia.

Tutkimus tehtiin marraskuun 2009 ja huhtikuun 2010 välisenä aikana. Siinä selvitettiin käsityksiä sisämarkkinoista, niiden vahvuuksista ja puutteista, toimenpiteistä joiden avulla sisämarkkinoita voitaisiin parantaa ja syventää ja samalla tarttua niitä koskeviin huolenaiheisiin, sekä toimintastrategioista, jotka saattaisivat helpottaa tällaisten toimenpiteiden hyväksymistä. Tutkimukseen osallistui laaja kirjo erilaisia sisämarkkinoiden sidosryhmiä sekä kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten instituutioiden edustajia.

EU:n toimielinten johtajista raportin laatijalla oli ilo kuulla Euroopan parlamentin puhemiehen Jerzy Buzekin ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan Herman van Rompuy'n näkemyksiä. Lisäksi hän keskusteli tietysti useaan otteeseen Euroopan komission puheenjohtajan José Manuel Barroson kanssa. Raportin laatijalle oli hyötyä myös keskusteluista Euroopan keskuspankin pääjohtajan Jean-Claude Trichet'n, Euroopan investointipankin pääjohtajan Philippe Maystadtin ja Euroopan oikeusasiamiehen Nikiforos Diamandourosin kanssa.

Euroopan parlamentissa kuulemiseen ovat osallistuneet erikseen seuraavat poliittiset ryhmät: Euroopan kansanpuolue, EP:n sosialistien ja demokraattien ryhmä, Euroopan liberaalidemokraattien liiton ryhmä, Vihreät / Euroopan vapaa allianssi, Euroopan konservatiivit ja reformistit ja Euroopan yhtyneen vasemmiston konfederaatioryhmä / Pohjoismaiden vihreä vasemmisto. Lisäksi

on järjestetty kuulemisia ja keskusteluja sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan ja talous- ja raha-asioiden valiokunnan kanssa sen tavatessa kansallisten parlamenttien edustajia sekä rahoitus-, talous- ja sosiaalikriisiä käsittelevän erityisvaliokunnan kanssa. Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan laatima valiokunta-aloitteinen mietintö on parlamentin virallinen panos tähän raporttiin. Mietintö on ollut erittäin tervetullut ja se on edistänyt raportin laatimista merkittävästi. Lisäksi on järjestetty yhteinen kuulemistilaisuus parhaillaan lainsäädäntömenettelyssä olevaa rahoitusvalvontapakettia käsitteleville parlamentin esittelijöille.

Neuvostossa kuultiin puheenjohtajana toimineen Ruotsin aloitteesta ensin jäsenvaltioiden korkeita edustajia pysyvien edustajien komiteassa (Coreper) ja sitten Espanjan puheenjohtajakaudella Ecofin- ja kilpailukykyneuvostoon osallistuvia ministereitä. Vuoropuhelua on käyty sekä nyt puheenjohtajana toimivan Espanjan että sisämarkkinoita koskevien tulevien aloitteiden osalta myös niiden maiden kanssa, jotka toimivat neuvoston puheenjohtajina seuraavien kahden vuoden aikana.

Kaikki jäsenvaltiot ovat osallistuneet vuoropuheluun neuvostossa edellä mainituissa tilaisuuksissa. Lisäksi useimpien jäsenvaltioiden hallitusten pyynnöstä on järjestetty kahdenvälisiä kuulemisia joko niiden pääkaupungeissa tai Brysselissä. Näissä tilaisuuksissa ovat olleet yleensä Ecofin- ja kilpailukykyneuvostoon osallistuvat ministerit. Lisäksi tekijä on tavannut eräitä valtion- ja hallitusten päämiehiä.

Raportin laatijalla on ollut ilo keskustella myös Euroopan unionin tulevaisuutta tarkastelevan mietintäryhmän jäsenten ja erityisesti sen puheenjohtajan Felipe Gonzálezin kanssa, joka otti tehtävän vastaan Eurooppa-neuvoston pyynnöstä¹. Lisäksi raportin laatija on kuullut seuraavia merkkihenkilöitä, joilla ei tällä hetkellä ole virallista asemaa EU:n toimielimissä tai jäsenvaltioissa, mutta jotka aikanaan ovat merkittäväällä tavalla edistäneet yhteisen Euroopan rakentamista ja erityisesti taloudellista yhdentymistä: Giuliano Amato, Georges Berthoin², Leon Brittan, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Wim Kok, Karl Lamers, Pascal Lamy, Tommaso Padoa-Schioppa, Chris Patten, Romano Prodi, Peter Sutherland ja Antonio Vitorino.

Erityistä huomiota on kiinnitetty erilaisten sisämarkkinoiden sidosryhmien sekä sisämarkkinoiden kehityksestä ja Euroopan yhdentymisestä yleensä kiinnostuneiden kansalaisyhteiskunnan ryhmien kuulemiseen. Tämä on

¹ Gonzálezin raportissa esitetty näkemys sisämarkkinoista on täysin johdonmukainen tässä raportissa esitetyn yksityiskohtaisemman kuvauksen kanssa.

² Georges Berthoin toimi muun muassa Jean Monnet'n kabinettipäällikkönä.

tapahtunut joko niiden Brysselissä sijaitsevilla EU-tason edustustoissa tai kansallisella tasolla jäsenvaltioihin tehtyjen vierailujen yhteydessä.

Lisäksi raportin laatimisen yhteydessä on vaihdettu vilkkaasti näkemyksiä kuluttajajärjestöjen, liike-elämän järjestöjen ja ammattiliittojen kanssa. Työmarkkinaosapuolten yhtenevien näkemysten ja eräisiin ratkaiseviin kysymyksiin vielä liittyvien erimielisyyksien selvittämiseksi järjestettiin yhteinen kokous Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön Business Europe ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön EAY:n kanssa.

Raporttia varten on kerätty myös kirjallisia kommentteja. Monissa niistä käsitellään joskus hyvinkin yksityiskohtaisia toimialakohtaisia kysymyksiä. Sisämarkkinoiden luonteeseen kuuluu, että niillä ovat edustettuina hyvin monenlaiset elinkeinot ja toimialat. Eri aloilla on kullakin omat ongelmansa ja jokainen niistä ansaitsee erityishuomion. On erittäin tärkeää, että EU:n toimielimet kuuntelevat eri aloja ja ottavat huomioon myös alakohtaiset näkökohdat. Tämän raportin tarkoituksena on kuitenkin esittää laajempi kokonaiskatsaus nykypäivän sisämarkkinoihin ja esittää kattava strategia niiden uudistamiseksi. Siksi siinä on jouduttu keskittymään vain muutamaa keskeisiin kysymyksiin. Vaikka kaikki sidosryhmät eivät näe raportissa siteerattavan omia kannanottojaan, ne ovat kaikki osaltaan vaikuttaneet siinä esitettyjen näkökantojen muotoiluun. Vastaavasti kaikille sidosryhmille on etua siitä, että sisämarkkinat kokonaisuutena vahvistuvat ja kehittyvät.

Edellä mainittujen lisäksi raportin laatimista varten on kuultu ympäristöjärjestöjä, yleishyödyllisten palvelujen tarjoajia, alue- ja kuntajärjestöjä, sosiaalialan järjestöjä, perheiden etujärjestöjä sekä valtiosta riippumattomien järjestöjen verkostoja.

Erityistä huomiota on kiinnitetty EU:n toimintapolitiikkaa joko Brysselissä tai muualla Euroopassa hahmottelevien ajatushautomojen sekä yksittäisten yliopistomaailman edustajien asiantuntemukseen kahdenvälisissä tapaamisissa sekä konferensseissa ja työpajoissa, joista osa on järjestetty varta vasten tämän raportin teemoja koskevien näkemysten keräämistä varten.

Vaikka mikään yksittäinen instituutio tai kukaan kuulluista yksityishenkilöistä tuskin kannattaa tässä raportissa suositeltavaa strategiaa sellaisenaan, tekijä uskoo, että puheenjohtaja Barroson toimeksiannon perusteella suoritettu kuuleminen on raivannut tietä raportin keskeisiä kysymyksiä koskevalle laajalle yhteisymmärrykselle. Toivottavasti tämä myös helpottaa komission työtä sen ryhtyessä panemaan täytäntöön tätä lupaavaa strategista aloitetta.

1.4. Epäsuositummat, mutta tarpeellisemmat kuin koskaan

Kuulemisten yhteydessä nousi esiin eräs sisämarkkinoihin liittyvä kiusallinen piirre, jota harvoin mainitaan ääneen: sisämarkkinat ovat epäsuositummat kuin koskaan, vaikka niitä tarvitaan nyt kipeämmin kuin koskaan. Tämän ristiriidan esille tuomista saatetaan pitää poliittisesti epäkorrektina, mutta vain puhumalla siitä avoimesti voimme valmistautua sisämarkkinoiden todelliseen ja pysyväen uudistamiseen.

Eri näkökantojen kirjosta voidaan erottaa kolme eri ryhmää.

a. Radikaalit arvostelijat

Joissakin kannanotoissa keskitytään pelkästään huolenaiheisiin: niiden esittäjät näkevät sisämarkkinat jännitteiden, häiriöiden ja pelkojen aiheuttajana. He eivät halua sisämarkkinoiden uudistamista, vaan mielellään vähentäisivät taloudellista yhdentymistä ja kenties markkinoiden roolia yhteiskunnassamme yleensä.

b. Ehdolliset kannattajat

Jäsenvaltioiden, poliittisten ryhmien ja sidosryhmien suuri enemmistö sen sijaan katsoo, että sisämarkkinat ovat – vaihtelevassa määrin – tärkeä osa Euroopan taloudellista kehitystä. Toisaalta myös ne ovat huolissaan eri asioista jommastakummasta tai kummastakin jäljempänä mainitusta syystä. Niiden mielestä sisämarkkinat eivät ota riittävästi huomioon muita (esimerkiksi sosiaalisia tai ympäristöön liittyviä) tavoitteita. Ne kannattavat uudistamista vain jos siihen liittyy jonkinasteinen kohdennuksen tarkistus. Ja vaikka ne eivät olisi itse huolissaan näistä kysymyksistä, ne toteavat tällaisten huolenaiheiden olevan yleisiä kaikkialla Euroopassa ja uskovat, että sisämarkkinoiden uudistaminen kohtaa todennäköisesti voimakasta vastustusta, ellei samalla puututa näihin huolenaiheisiin.

c. Vankkumattomat puolestapuhujat

Lopulta sekä jäsenvaltioiden että sidosryhmien joukossa on pieni ydinryhmä, sisämarkkinoiden vahvat ja vankkumattomat puolestapuhujat, jotka täydestä sydäimestä kannattavat sisämarkkinoiden uudistamista. Ryhmän tuki on poliittisen aloitteen kannalta arvokas. Toisaalta tämä tuki uhkaa jäädä heikommaksi kuin ryhmä itse toivoo, koska sen jäsenet eivät näytä täysin ymmärtävän niitä huolenaiheita, jotka monissa muissa maissa tai yhteyksissä ovat heikentäneet sisämarkkinoiden hyväksyntää.

Nämä kolme näkökantaa on otettava huomioon sekä sisämarkkinoiden uudistusstrategian laatimisessa että sen markkinoinnissa.

Sisämarkkinoista saatava hyöty on tuotava esiin uudella tavalla, sillä olosuhteet ovat aivan erilaiset kuin silloin kun hanke lanseerattiin ensimmäisen kerran 25 vuotta sitten. Euroopan sisämarkkinat eivät ole synnyttäneet globalisaatiota, mutta jos niitä vahvistetaan nationalistista talouspolitiikkaa vastaan ja ne päivitetään johdonmukaisiksi muiden huolenaiheiden ja toimintatavoitteiden kanssa, ne ovat paras vastaus globalisaatioon. Talousliiton myötä Euroopan kansalaisten taloudellista, sosiaalista ja ympäristöasioiden huomioimiseen perustuvaa hyvinvointia voidaan puolustaa paremmin kuin taloudellisen eriytymisen ja pelkästään kansallisten toimenpiteiden avulla. Tämä ei sulje pois sitä, että sisämarkkinoiden ulkoiseen ulottuvuuteen – joka edellyttää avoimuutta, mutta samalla myös puolustuskykyä – olisi kenties kiinnitettävä enemmän huomiota, kuten tässä raportissa tehdäänkin.

Kun sisämarkkinoista saatava hyöty tuodaan esiin ajanmukaisella tavalla ja kiihottomasti, osa ”radikaaleista arvostelijoista” saattaa hyvinkin osittain tarkistaa kantaansa. Näin voidaan luultavasti myös vahvistaa ”ehdollisten kannattajien” vakaumusta. Viimeksi mainittuun ryhmään – joka on niistä suurin, mutta myös hajanaisin – kuuluvat jäsenvaltiot, poliittiset ryhmät ja sidosryhmät todennäköisesti lisäävät tukeaan sisämarkkinoiden uudistamiselle, jos havaitsevat, että niiden huolenaiheet on otettu huomioon.

Sen vuoksi keskeinen poliittinen huomio onkin kiinnitettävä siihen, miten nämä huolenaiheet voidaan ottaa huomioon erikseen ja keskitetysti niin, että sisämarkkinoiden uudistamiselle saadaan laajempi hyväksyntä, itse toimintaa vesittämättä.

Strateginen kysymys kuuluu, miten voittaa ”ehdollisten kannattajien” tuki ja säilyttää samalla myös ”vankkumattomien puolestapuhujien” kannatus? Tätä varten on ensin saatava vankkumattomat puolestapuhujat oivaltamaan nykyisiin sisämarkkinoihin ja varsinkin niiden uudistamiseen kohdistuvat uhkat. Sen jälkeen on saatava heidät vakuuttuneiksi siitä, että kattavaan strategiaan sisältyvät myönnytykset, joiden avulla uudistus saadaan menemään läpi, eivät vie pohjaa Euroopan talouden kilpailukykyä tukevien sisämarkkinoiden tehokkuudelta.

1.5. Tarvitaanko sisämarkkinoilla yhteisymmärrystä?

Ennen kuin jatkamme, lienee lupa kysyä, tarvitaanko vahvojen sisämarkkinoiden luomiseen ja niiden kehittämiseen todella yhteisymmärrystä ja jos, niin kuinka paljon? Eivätkö sisämarkkinat ole selkeästi unionin toimivaltaan

kuuluva kenttä, missä komissiolle on uskottu tehtävä ja valtuudet valvoa sääntöjen täytäntöönpanoa?

On syytä erottaa toisistaan voimassa olevien sääntöjen täytäntöönpano ja uusien sääntöjen, tai laajemmin, uusien poliittisten aloitteiden hyväksyminen sisämarkkinoiden uudistamista ja kehittämistä silmällä pitäen.

Täytäntöönpanon osalta on todettava, että komissiolle on annettu välineet, joita sillä on sekä oikeus että velvollisuus käyttää perussopimusten valvojana yksinomaan EU:n tuomioistuimen valvonnassa. Tähän ei tarvita mitään muuta yhteisymmärrystä.

On kuitenkin tärkeää, että täytäntöönpanopolitiikka yleensä, samoin kuin erilliset täytäntöönpanopäätökset, toteutetaan ja esitetään tavalla, joka herättää laajaa ymmärtämystä ja jopa yhteisymmärrystä. Mitä voimakkaampia täytäntöönpanotoimia sisämarkkinoiden kilpailukyvyn takaaminen edellyttää, sitä tärkeämpää on selittää nämä toimet vakuuttavasti, jotta voidaan välttää EU:hun yleensä ja erityisesti sisämarkkinoihin kohdistuvat vastaiskut.

Uusien sääntöjen ja sisämarkkinoiden uudistamiseen tähtäävien muiden poliittisten aloitteiden – ja kenties uusien, entistä tehokkaampien täytäntöönpanovaltuuksien – hyväksyminen sen sijaan edellyttää ilman muuta yhteisymmärrystä. Tarvittavan yhteisymmärryksen määrä riippuu perussopimuksissa eri politiikanaloille vahvistetuista päätöksentekomenettelyistä. Euroopan parlamentin ja neuvoston tuki tarvitaan ehdottomasti. Joillain aloilla saattaa olla tarpeen jopa yksimielisyys neuvostossa, toisilla riittää määräenemmistö.

Tämän vuoksi yhteisymmärryksen rakentaminen on ratkaiseva osa uutta sisämarkkinastrategiaa, ja Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden, neuvoston ja sidosryhmien on oltava siinä mukana koko sydämellään. Samalla kun pyritään rakentamaan yhteisymmärrystä, on osoitettava, että sisämarkkinoiden nykyiset huolenaiheet on otettu perusteellisesti huomioon. Nämä huolenaiheet koskettavat usein jossain määrin myös niitä jäsenvaltioita, poliittisia ryhmiä ja sidosryhmiä, jotka pitävät sisämarkkinoita Euroopan keskeisenä voimana, jota ne haluaisivat entisestään vahvistaa.

1.6. Sisämarkkinoihin liittyvät huolenaiheet

Sisämarkkinoihin liittyviä huolenaiheita voidaan tarkastella kolmelta eri kannalta: ajallisesti, aloittain ja jäsenvaltioittain. Jäljempänä esitettävä analyysi ei ole kattava, mutta siitä voi olla apua, kun sisämarkkinoita varten pyritään laatimaan poliittisesti realistinen strategia.

a. Huolenaiheet eri aikoina

a.1. Ennen kriisiä

Jo hyvän aikaa ennen kriisin puhkeamista vuonna 2008 oli nähtävissä tiettyä ”yhdentymisväsymystä”. Yhtäältä taloudelliset ja poliittiset tahot eivät enää halunneetkaan viedä sisämarkkinaperiaatteita syvemmälle taloudellisen vallan ytimeen kansallisella tasolla. Tästä johtuivat muun muassa yritysostodirektiivin hankala (ja tuloksiltaan heikoksi jäänyt) toteutus, pääomien vapaan liikkuvuuden vastustus erityisosakkeiden (*golden shares*) ja muiden erityisoikeuksien osalta sekä pyrkimykset estää rajat ylittävät yritysostot.

Toisaalta eri yhteiskuntapiireissä herättivät huolestusta eräät tätäkin perustavammanluonteiset sisämarkkinoiden ominaisuudet, kuten ihmisten ja palvelujen vapaa liikkuvuus. Rooman sopimuksella jo 50 vuotta aiemmin vahvistetut ja laajalti toteutuneet periaatteet alkoivat yhtäkkiä herättää jännitteitä ja pelkoja, erityisesti kun yhteisöön vuosina 2004 ja 2007 tuli 12 uutta jäsentä. Itse asiassa tuo laajentuminen oli valmisteltu kaikissa suhteissa erittäin hyvin, lukuun ottamatta yleistä mielipidettä vanhoissa jäsenvaltioissa. Olosuhteiden nopea muuttuminen – ennenäkemättömän monimuotoisten sisämarkkinoiden toteutuminen – toi esiin pelkoja, jotka osaltaan vieraannuttivat osan kansalaisista. Tämä tuli selkeästi esiin Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestyksissä vuonna 2005.

a.2. Kriisin aikana

Kriisin aikana sen vaikutukset näkyivät myös sisämarkkinoilla, mutta eri syistä: siksi, että hätäratkaisuja pyrittiin etsimään kansallisella tasolla. Näin tekivät paitsi monet hallitukset myös osa yritysmaailmaa ja erityisesti paineen alaisiksi joutuneet rahoituspalvelut. Sisämarkkinat kuitenkin selvisivät kriisistä lähes vaurioitta, mistä on kiittäminen edellä 1 kohdassa mainittua komission määrätietoista täytäntöönpanopolitiikkaa ja jäsenvaltioiden vastuunjakoja. Tästä huolimatta vuodet 2008 ja 2009 olivat vakava muistutus siitä, miten suuriin vaikeuksiin sisämarkkinat voivat joutua, jos kriisi on syvä ja pitkäaikainen. Vaikka sisämarkkinat on ankkuroitu vankasti oikeusjärjestelmään ja talouselämään, ne eivät ole vielä juurtuneet niin syväälle ajattelutapaamme – eikä niiden tukemiseksi ole käytettävissä niin vahvoja toimintavaltuuksia ja kriisihallintavälineitä – kuin olisi tarpeen, jotta ne olisivat täysin kriisinkestävät ja pahimmassakin tilanteessa niin turvatussa asemassa, ettei niiden olemassaoloa enää kyseenalaisteta.

a.3. Kriisin jälkeen

Kriisin jälkeen on ilmennyt tiettyä ”markkinaväsymystä”. Markkinatalouden kannatus ei ole enää yhtä laajaa ja perusteellista kuin se oli 1980-luvulta lähtien. Sisämarkkinoiden mahdollisuuksien rajat ovat tulleet näkyvämmiksi. Monien mielestä sisämarkkinat ovat epäoikeudenmukaiset, ja niiden katsotaan luoneen epätasa-arvoa, jota ei voida hyväksyä. Niitä saatetaan myös pitää tehottomana rakennelmana, jonka myötä rahoitustoimiin on käytetty valtava määrä varoja, joiden talouselämälle tuottama hyöty on kyseenalainen. Tämä ”markkinaväsytys” täydentää edellä mainittua ”yhdentymisväsymystä”. Vuoden 1985 valkoisen kirjan ja sitä seuranneiden kahden vuosikymmenen aikana puolustuskannalla joutuivat olemaan ne, jotka *vastustivat* markkinoiden, kilpailun ja yhdentymisen tuomaa hyötyä. Nyt, ja luultavasti myös lähitulevaisuudessa, todistustaakka näyttäisi rasittavan suuren yleisön edessä ja erilaisilla poliittisilla keskusteluareenoilla pikemminkin niitä, jotka *kannattavat* markkinoiden vapauttamisen, kilpailun ja yhdentymisen lisäämistä. Markkinoinnin kohteena olevaa tuotetta – esimerkiksi tässä raportissa käsiteltävää sisämarkkinoiden vapauttamisen lisäämistä – on muokattava niin, että se vastaa paremmin kriisin myötä lisääntyneisiin huolenaiheisiin. On myös kehitettävä vakuuttavampia markkinointikeinoja nyt kun asian edistämisessä on kuljettava vastatuuleen eikä enää myötätuuleen niin kuin tähän asti.

Erityisen tärkeässä asemassa on luottamukseen perustuva yhteistyö jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välillä, jotta voidaan välttää se, ettei yleinen mielipide liitä jo vuosia sitten ilmennyttä kolmatta väsymystyyppiä – rakenteellisten uudistusten synnyttämää ”uudistusväsymystä” – EU:hun ja sisämarkkinoihin, vaikka uudistukset ovat ensisijaisesti kunkin maan edun mukaisia.

a.4. Pidemmällä aikavälillä

On todennäköistä, että myös pidemmällä aikavälillä, vielä sitten kun kriisi seurauksineen on pureskeltu ja sulatettu, olosuhteet markkinapohjaisen yhdentymisen lisäämiselle eivät ole yhtä hedelmälliset kuin ne ovat olleet Euroopan yhdentymisen alusta asti. Tämä aihe ei varsinaisesti kuulu tämän raportin alaan. Sisämarkkinoiden ja laajemmin koko yhdentymisen tulevaisuutta pohdittaessa on kuitenkin otettava huomioon – sekä monissa vanhoissa että uusissa jäsenvaltioissa näkyvä – suuntaus, jonka myötä poliittinen kenttä pirstoutuu, kun suuremmat puolueet, jotka perinteisesti ovat kannattaneet Euroopan yhdentymistä, menettävät jalansijaa sekä oikealla että vasemmalla esiin nouseville pienille, mutta kasvaville puolueille, joille on yhteistä erittäin kriittinen suhtautuminen yhdentymiseen sekä maailman että Euroopan tasolla. Suurimpienkin EU:ta kannattavien puolueiden on äänistä kamppaillessaan yhä

vaikeampi pitää kiinni näkemyksistään, ja usein niiden on valittava sanansa huolella yhdentymisen tuomaa hyötyä esitellessään.

Sisämarkkinat saattavat joutua tämän uuden poliittisen skenaarion ensimmäiseksi uhriksi, jos niitä pidetään sokeana hyökkäyksenä lokalismia ja sen perinteisiä arvoja vastaan. Sen sijaan uudistetut sisämarkkinat, jotka tuovat kansalaisille todellista, kouriintuntuvaa aineellista ja aineetonta hyötyä samalla kun puututaan niihin huolenaiheisiin ja pelkoihin, jotka sisämarkkinoihin usein liitetään, voivat nousta keskeiseksi osaksi laajempaa poliittista hanketta, jonka avulla kansalaiset saadaan jälleen suopeiksi EU:lle.

b. Huolenaiheet eri aloilla

b.1. Voitontavoittelijoiden huolenaiheet

Koska sisämarkkinoiden ominaisuuksia ovat avoimuus ja kilpailu, ne herättävät huolta ja usein myös voimakasta vastarintaa niiden keskuudessa, jotka pelkäävät tämän vähentävän voittojaan. Tämä on väistämätöntä ja toisaalta myös osoitus siitä, että sisämarkkinat edistävät talouskasvua tehostamalla markkinoiden toimintaa ja tukevat usein myös sosiaalista edistystä. Kun sisäpiirien suojeleminen poistuu, muu yhteiskunta ei joudu kärsimään häikäilemättömien voitontavoittelijoiden toiminnasta, ja ulkopuoliset, jotka usein ovat muita epäedullisemmassa asemassa olevia ja nuoria, saavat paremmat mahdollisuudet menestyä sekä taloudellisesti että sosiaalisesti. On kuitenkin pohdittava, miten näitä erityisryhmiä voitaisiin estää kääntämästä yleistä mielipidettä ja poliitikkoja sisämarkkinoita ja kilpailun ja muutoksen asiaa laajemminkin ajavaa EU:ta vastaan.

b.2 Kuluttajien huolenaiheet

Kuluttajat ovat sisämarkkinoiden suuria edunsaajia. Monissa tapauksissa nämä edut kuitenkin konkretisoituvat myöhään, koska sisämarkkinoiden toteuttamisesta huolimatta kilpailu on edelleen riittämätöntä tai koska sisämarkkinoille pääsy on estetty tai se on vaikeaa tai koska asianmukainen kuluttajansuoja puuttuu. Samoin kuin seuraavissa kohdissa, myös tässä huolenaiheet mainitaan vain lyhyesti, jotta niiden pohjalta muodostuu kokonaiskuva. Niitä käsitellään lähemmin seuraavissa luvuissa, joissa esitetään myös ehdotuksia ongelmakohtien korjaamiseksi.

b.3. Kansalaisten huolenaiheet

Sisämarkkinoihin periaatteessa liittyvillä vapauksilla on myös muita kuin taloudellisia ulottuvuuksia, joita EU:n kansalaiset haluavat hyödyntää. Näiden

oikeuksien käyttö on kuitenkin usein ongelmallista ja toisinaan jopa mahdotonta. Sen lisäksi, että tällaiset tilanteet synnyttävät oikeutettua turhautumista, ne saattavat sisämarkkinat huonoon valoon. Kansalaiset saattavat nähdä tässä vahvistuksen sille yleiselle – kenties aiheettomalle, sillä ei ole merkitystä – käsitykselle, että he eivät todellisuudessa voi aktiivisesti hyödyntää sisämarkkinoita, samalla kun he tuntevat joutuvansa passiivisesti kärsimään niihin liittyvistä uhkakuvista.

b.4. Sosiaaliset huolenaiheet

Sosiaalisia huolenaiheita on hyvin monenlaisia. Osa niistä liittyy erityisesti työmarkkinakysymyksiin, osa taas epätasa-arvosta kumpuavaan tyytymättömyyteen. Vaikka sisämarkkinat ovat aikaa myöten merkittävästi edistäneet työpaikkojen luomista ja parantaneet muita heikommassa asemassa olevien jäsenvaltioiden ja alueiden tilannetta sekä absoluuttisesti että suhteellisesti mitattuna, on olemassa laajalle levinnyt – mutta yleensä virheellinen – käsitys, jonka mukaan rakenneuudistukset ja yritysten siirrot liittyvät jollain lailla siihen, että EU ei kykene tarjoamaan riittävää suojaa muuta maailmaa vastaan tai että sisämarkkinat suorastaan kannustavat toteuttamaan yritysten siirtoja EU:n sisällä.

Jotkut pelkäävät myös sitä, että muut – laajentuneessa EU:ssa, kun elintaso vaihtelee edelleen jyrkästi – voivat työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden tai lähetettyjen työntekijöiden avulla uhata heidän asemaansa työmarkkinoilla ja jopa vaarantaa eräät työntekijöiden perusoikeudet.

Lopuksi on myönnettävä, että edistäessään taloudellista yhdentymistä sisämarkkinat ainakin väliaikaisesti myötävaikuttavat siihen, että syntyy voittajia ja häviäjiä, samalla kun yleisenä suuntauksena korostuvat kasvu ja työpaikkojen luominen. Jäsenvaltiot pyrkivät sosiaalipolitiikan avulla eri tavoin antamaan häviäjille rahallisen korvauksen ja kouluttamaan heidät uudelleen prosessin aktiivisiksi osanottajiksi. Vaurauden uusjakoon tähtäävien budjettikeinojen tuloksia saattavat kuitenkin heikentää eräät korostuneet verokilpailun muodot, joiden myötä verorasitus myös kohdistuu helpommin liikuteltaviin verotusperusteisiin kuten pääomiin tai erittäin korkeisiin ammattituloihin, mistä vaikeammin liikuteltavat veroperusteet kuten työtulojen ja erityisesti kouluttamattoman työvoiman tulojen verotus kärsii.

Tämä luo jännitteitä markkinoiden yhdentymisen ja sosiaalisten tavoitteiden välille. Nämä jännitteet ovat nousseet esiin entistä voimakkaammin nyt, kun Lissabonin sopimuksessa on myös muodollisesti asetettu tavoitteeksi ”erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous”. Jos *markkinoita* ja *sosiaalisuutta* ei saada sovitettua yhteen asianmukaisella tavalla, jommankumman niistä on

annettava periksi. Kriisin jälkimainingeissa, kun markkinoiden vapauttaminen ei enää maita entiseen tapaan ja epätasa-arvo herättää yhä kasvavaa huolta, ei ole välttämättä selvää, että markkinat, toisin sanoen sisämarkkinat, vievät voiton.

Sosiaalisten huolenaiheiden joukosta voidaan mainita vielä erikseen ne, jotka liittyvät yleishyödyllisiin palveluihin ja sisämarkkinoiden niille aiheuttamaan todelliseen tai kuviteltuun uhkaan.

b.5. Ympäristöön liittyvät huolenaiheet

Ympäristöön liittyvät huolenaiheet ovat osa laajempaa kysymystä siitä, pystyvätkö sisämarkkinat nykymuodossaan riittävällä tavalla vastaamaan EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteisiin, ilmastonmuutoksen torjuntaan ja vaatimukseen luonnonvarojen tehokkaasta käytöstä. Tämä on myös Lissabonin sopimuksessa mainittu kestävä toiminnan ja sisämarkkinoiden välinen yhtymäkohta. Sisämarkkinoihin liittyvät ympäristöhuolet ovat uudempia kuin sosiaaliset huolenaiheet, mutta niiden näkyvyys poliittisessa keskustelussa kasvaa jatkuvasti. Vaikka vihreän kasvun tavoite koskee hyvin monenlaisia EU:n ja jäsenvaltioiden toimintalinjoja, kyseessä on erityisesti sisämarkkinoiden rakenteeseen ja toimintaan liittyvä ulottuvuus. Tämä on sekä tiedollisesti että poliittisesti suhteellisen uusi alue, johon on perehdyttävä huolellisesti.

b.6. Liikemaailman huolenaiheet

Liikemaailma on yleensä ollut sisämarkkinoiden voimakkain edistäjä ja moottori, ja se seuraa edelleenkin tarkkaan niiden kehitystä. Mutta myös liikemaailmalla on omat huolenaiheensa, jotka luonnollisesti vaihtelevat toimialan ja yritysten koon mukaan. Tämän raportin laatimista varten toteutetun kuulemisen yhteydessä on voitu pohtia eri näkökohtia, joista monet ovat vaikuttaneet seuraavissa luvuissa esitettäviin näkemyksiin (tämä koskee myös muiden sidosryhmien kuulemisia). Jotta huolenaiheista voitaisiin muodostaa kattava kokonaisnäkemys, on syytä erottaa kolme päälinjausta.

Liike-elämän parissa esiintyy toimialaan katsomatta tyytymättömyyttä siihen, että sisämarkkinoilla on edelleen runsaasti esteitä, jotka ilmenevät markkinoiden pirstoutumisena ja pullonkauloina. Vaaditaan tasapuolisempia toimintaedellytyksiä, nopeampaa täytäntöönpanoa ja määrätietoista etenemistä aloilla, joilla sisämarkkinat eivät vielä toimi (esimerkiksi digitaalitalous).

Erityisesti (mutta ei yksinomaan) pk-yritysten piirissä vaaditaan sääntelyn yksinkertaistamista ja keventämistä edelleen, samalla kun tunnustetaan tässä suhteessa jo tapahtunut edistyminen.

Maailmanlaajuisesti toimivien suurten yritysten keskuudessa sen sijaan huolta aiheuttaa lähinnä sisämarkkinoiden ulkoinen ulottuvuus. Suurten yritysten mukaan EU ei painosta riittävästi eräitä merkittäviä maita, jotta ne avaisivat pääsyn markkinoilleen. Sen sijaan EU:n koetaan jossain määrin rankaisevan omia yrityksiään, koska sääntely-ympäristö – mm. valtiontukien valvonta – on tiukempi kuin muualla yleensä.

Mainittakoon myös, että vaikka tärkeimmät liike-elämän järjestöt luonnollisesti tukevat liikemaailman näkemystä sisämarkkinoista, ne ovat yhä kiinnostuneempia tarpeesta puuttua edellä mainittuihin muiden sidosryhmien huolenaiheisiin, jotta sisämarkkinat pystyisivät vastustamaan talousnationalismin houkutusja ja saavuttamaan tarpeelliseksi katsotut suuret edistysaskeleet kestäväällä tavalla.

c. Huolenaiheet eri jäsenvaltioissa

Vaikka edellä kuvatut huolenaiheet ovat varsin laaja-alaisia, niitä ei esiinny kaikissa jäsenvaltioissa samassa mitassa. Jotta voitaisiin löytää edellytykset mahdolliselle tulevaisuuteen suuntautuvalla yhteisymmärrykselle, voikin olla kiintoisaa selvittää, millä tavoin näkemykset eroavat jäsenvaltioiden eri ryhmissä. Ryhmien jossain määrin yhtenevä käsitys sisämarkkinoista johtuu lähinnä kulttuuriperinteistä, joiden vaikutus on tässä suhteessa voimakkaampi kuin tällä hetkellä valtaa pitävän poliittisen suuntauksen. On selvää, että tämä harjoitus on nähtävä vain alustavana, mutta ei kenties aivan turhana, lähentämisyrittäksenä.

c.1. Mannermaan sosiaalisen markkinatalouden maat

Mannermaan sosiaalisen markkinatalouden maissa kuluttajia ei yleensä nähdä samalla tavoin ensisijaisena sisämarkkinoiden edunsaajina kuin esimerkiksi anglosaksisissa jäsenvaltioissa. Työntekijän ja yrittäjän asemaa korostetaan niissä ehkä enemmän. Tuotantoteollisuutta pidetään palveluja tärkeämpänä tuotantorakenteen osana. Sosiaalisiin ongelmiin kiinnitetään enemmän huomiota kuin markkinaprosessien vaikutuksiin. Yleishyödylliset palvelut nähdään keskeisenä alana, jolla laajempaa sosiaalipolitiikkaa voidaan toteuttaa kansallisella, alueellisella ja paikallistasolla.

Kilpailupolitiikkaan ja erityisesti valtiontukien valvontaan on näissä maissa suhtauduttu usein kriittisemmin kuin muissa ryhmissä. Vastaavasti sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaan ei ole aina suhtauduttu myönteisesti.

Nämä maat olivat pitkään Euroopan markkinoiden yhdentymisen moottoreita, mutta sittemmin rooli on siirtynyt anglosaksisille jäsenvaltioille. Sosiaalisen markkinatalouden maiden vähäinen innostus sisämarkkinoihin ja kilpailuun johtuu jossain määrin niiden sosiaalisista huolenaiheista. Pyrkimykset lieventää sisämarkkinoiden sosiaalisia vaikutuksia esimerkiksi koordinoimalla veropolitiikkaa on sen sijaan kohdannut vastustusta erityisesti anglosaksisissa jäsenvaltioissa.

c.2. Anglosaksiset jäsenvaltiot

Anglosaksisten jäsenvaltioiden lähestymistapa on perinteisesti ollut jokseenkin vastakkainen edellä kuvattuihin mannermaan sosiaalisen markkinatalouden maihin verrattuna. Talouspolitiikan johtajatuksena on kuluttajien hyvinvointi; markkinoiden avautumista ja voimakasta kilpailupolitiikkaa kannatetaan vahvasti; markkinavetoiset muutokset talouden rakenteessa hyväksytään kantamatta huolta siitä, että painopiste siirtyy tuotantoteollisuudesta palveluihin ja erityisesti rahoituspalveluihin; yritysten valvontavallan siirtyminen ulkomaisiin käsiin ei yleensä herätä intohimoja – tällaisia suuntauksia on havaittu parin viime vuosikymmenen aikana anglosaksisissa maissa. Sosiaalisia huolenaiheita ei toki ole niiltäkään puuttunut, mutta ne on hoidettu suurelta osin työllistymistä tukevin toimenpitein, markkinoiden luomaan kasvuun luottaen.

EU:n poliitikkojen muotoilussa anglosaksiset jäsenvaltiot ovat edellä kuvatun lähestymistavan mukaisesti kannattaneet sisämarkkinoita, kilpailupolitiikkaa, talousuudistusten toteuttamista ja sääntelyn keventämistä. Sen sijaan ne eivät ole lämmenneet ajatukselle, että EU ryhtyisi harjoittamaan aktiivisempaa sosiaalipolitiikkaa, veropolitiikan koordinoimista, elinkeinopolitiikkaa tai yleishyödyllisten palvelujen suojelua.

c.3. Uudet jäsenvaltiot

Vallitseva poliittinen kulttuuri ja tarve kuroa kiinni vuosikymmeniä kestänyt talouselämän tehoton hallinnointi tekevät uusista jäsenvaltioista markkinatalouden ja kilpailun kiihkeitä puolestapuhujia, jotka asettavat kasvun raskaan sosiaalisen suojelun edelle. Koska ne ovat uusia ja yleensä pienehköjä jäsenvaltioita, ne arvostavat suuresti Euroopan komission toteuttamaa sisämarkkinoiden ja kilpailusääntöjen voimakasta täytäntöönpanoa, koska se antaa takeet tasavertaisesta kohtelusta suurempien ja taloudellisesti voimakkaampien vanhojen jäsenvaltioiden kanssa. Mieltymys edellä kuvattuihin seikkoihin tekee uusista jäsenvaltioista potentiaalisesti merkittävän poliittisen moottorin sisämarkkinoiden jatkokehittämiselle nyt, kun eräiden mannermaan sosiaalisen markkinatalouden maiden kiinnostus niitä kohtaan on laimentunut ja

taluskriisi on ainakin väliaikaisesti heikentänyt anglosaksisten jäsenvaltioiden uskottavuutta markkinatalouden puolestapuhujina.

Uusilla jäsenvaltioilla on sisämarkkinoiden kehittämistä varten omat erityiset painopisteensä, jotka liittyvät esimerkiksi työvoiman ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen, todellisten ”fyysisten” sisämarkkinoiden infrastruktuuriin ja koheesiopolitiikkaan. Ne ovat myös monissa tapauksissa harjoittaneet rohkeaa verokilpailupolitiikkaa. Samalla kun ne vakuuttavat ansioitaan EU-jäsenyyden alkutaipaleella, osa niistä näyttäisi olevan valmiita tarkastelemaan näitä politiikkoja laajemmasta perspektiivistä. Kriisin jälkiseurauksiin liittyvät nykyiset budjettivaikeudet ja mahdollisuus toteuttaa entistä paremmat sisämarkkinat ja koheesio tyytymällä verotuksen alalla kohtuuteen saattaisivat tarjota pohjan politiikkojen uudelleensuuntaamiselle.

c.4. Pohjoismaat

Pohjoismaat ovat viime vuosina saaneet muiden maiden ja kansainvälisten organisaatioiden tarkkailijoilta kehuja talous- ja yhteiskuntamallistaan. Ne ovatkin osanneet varsin tehokkaasti yhdistää yhtäältä markkinoiden avaamisen ja kilpailun ja toisaalta sosiaalisen suojelun, joka perustuu enemmän yksittäisten työntekijöiden turvaverkkoon kuin siihen, että yritettäisiin säilyttää työpaikkoja, joilta teknologian ja talouden kehitys on vienyt elinedellytykset (*joustoturva*).

Samalla pohjoismaat ovat esimerkki siitä, että vaikka verotus tietenkin vaikuttaa talouden kilpailukykyyn ja sen houkuttelevuuteen sijoittajien silmissä, se ei suinkaan ole ainoa tai edes tärkein tekijä. Vähintään yhtä tärkeää on se, miten julkinen sektori hyödyntää verotuloja, erityisesti tarjoamalla korkeatasoista koulutusta ja tukemalla tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Pohjoismaiden ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välistä kuilua voitaisiin jossain määrin kaventaa, jos sisämarkkinoiden avoimuutta ja kilpailukykyä onnistutaan – tässä raportissa hahmoteltavan uuden strategian avulla – vahvistamaan ja samalla puuttumaan sosiaalisiin ja ympäristöä koskeviin huolenaiheisiin.

1.7. Huolenaiheisiin puuttuminen

Koska sisämarkkinoihin liittyy hyvin laajoja ja monenlaisia huolenaiheita – jotka pitkällä aikavälillä todennäköisemmin lisääntyvät kuin vähenevät – , niihin voitaisiin harkita puuttuttavan noudattaen kahta vaihtoehtoista menettelytapaa: puolustautumista ja ennakoimista.

a. Puolustautuminen

Puolustautuminen tarkoittaisi ensinnäkin sitä, ettei huolenaiheista keskusteltaisi kovin avoimesti, koska pelättäisiin tämän itsessään murentavan luottamusta sisämarkkinoihin.

Toiseksi olisi tietenkin jatkettava nykyisten sääntöjen täytäntöönpanon valvontaa. Arkaluonteisten tapausten yhteydessä täytäntöönpanotoimissa olisi pyrittävä tasapainottamaan tarvittava ankaruus ja tarve välttää liian jyrkkiä yhteenottoja jäsenvaltioiden kanssa.

Kolmanneksi sisämarkkinoiden uudistamista ja laajentamista koskeviin rohkeisiin aloitteisiin suhtauduttaisiin varoen, jottei yllytettäisi edellä mainittujen huolenaiheiden ruokkimaa todennäköistä vastarintaa.

b. Ennakointi

Ennakointiin perustuvan menettelytavan mukaan sen sijaan pyritäisiin merkittävästi vahvistamaan sisämarkkinoita kehittämällä entisestään täytäntöönpanojärjestelmää niin, että se kykenisi selviytymään talousnationalismiin liittyvistä uhkista, jotka tuskin katoavat lähitulevaisuudessa, ja hallitusten ja yritysten aiheuttamasta kilpailun vääristymisestä; laajentamalla sisämarkkinoita aloille, joilla ne eivät ole vielä riittävästi kehittyneet; ja kehittämällä sisämarkkinoista keskeinen tekijä, jonka ansiosta talous- ja rahaliitto voi toimia kestävästi ja toteuttaa niihin liittyvät lupaukset.

Ennakoiva menettelytapa edellyttäisi huomattavaa poliittista investointia, joka näkyisi etenkin siinä, että markkinoiden yhdentymisestä ja vilkkaasta kilpailusta saatavia hyötyjä puolustettaisiin voimakkaasti. Lisäksi toteutettaisiin kohdennettuja aloitteita, joiden avulla pyritäisiin puuttumaan vakavimpiin huolenaiheisiin sekä sisämarkkinoiden ja muiden toimintatavoitteiden välisiin jännitteisiin.

Tässä raportissa suositellaan ennakoivaa lähestymistapaa, joka näyttäisi olevan täysin puheenjohtaja Barroson käynnistämän poliittisen aloitteen mukainen.

1.8. Uusi strategia

Tämän raportin tarkoituksena on esittää uusi strategia sisämarkkinoita varten. Sellaista tarvitaan, jos edellä kuvatun ennakoivan lähestymistavan halutaan tuottavan tulosta. Kyseessä on – ei enempää eikä vähempää kuin – Euroopan yhdentymisen edistäminen voittamalla näkyvissä oleva hajoamisriski yhteiskunnassa, jossa yhdentymishalukkuutta näyttäisi olevan vähemmän kuin

Rooman sopimuksen allekirjoittamisvuonna 1957 tai Delorsin valkoisen kirjan julkaisemisvuonna 1985.

a. Kattava lähestymistapa

Uuden strategian on oltava kattava. Monet sellaiset politiikat, joita perinteisesti ei ole pidetty sisämarkkinapolitiikkoina, on valjastettava palvelemaan sisämarkkinoiden strategisia tavoitteita. Näitä ovat paitsi kilpailupolitiikka, jota on vanhastaan pidetty voimakkaana markkinoiden yhdentämisen ja niiden kilpailukyvyyn kehittämisen välineenä, myös ainakin teollisuus-, kuluttaja-, energia-, liikenne-, digitaali-, sosiaali-, ympäristö-, ilmastonmuutos-, kauppa-, vero- ja aluepolitiikka sekä eräät politiikat, joiden suhde talousnäkökohtiin on etäisempi, kuten oikeus- ja kansalaisuusasioita koskeva politiikka. Vastaavasti syvempien ja tehokkaiden sisämarkkinoiden toteutuminen on keskeinen tekijä, joka määrittää EU:n kokonaisvaltaista makrotaloudellista suorituskykyä. Tämä on erityisen tärkeää, jotta voidaan turvata euron vakaus ja jotta rahaliiton luvattut taloudelliset edut voivat toteutua.

Kattava lähestymistapa olisi rakennettava edellä mainittujen politiikanalojen avulla kolmen laajan aloitekokonaisuuden pohjalta:

1. Sisämarkkinoiden vahvistaminen
2. Luodaan yhteisymmärrys vahvemmista sisämarkkinoista
3. Vahvempien sisämarkkinoiden toteuttaminen.

Ilman yhteisymmärrystä sisämarkkinoiden vahvistamista koskevien aloitteiden hyväksyminen ja täytäntöönpano tuskin onnistuu. Ja vaikka ne saataisiinkin toteutettua, niiden kestävyys pitkällä aikavälillä ja edellytykset selviytyä EU:n taloudellisista ja poliittisista myrskyistä olisi epävarmaa.

Vahvemmat sisämarkkinat – joilla avoimesti haetaan niiden rakentamiseen tarvittavaa yhteisymmärrystä, mikä sulkee pois sen vaihtoehdon, että myönnyttään tyytymättömyyteen pehmentämällä täytäntöönpanoa – edellyttävät vastaavasti myös vahvempaa toteutusta, täytäntöönpanoa ja hallintoa.

b. Sisämarkkinoiden vahvistaminen

Sisämarkkinoiden vahvistamista koskevat aloitteet esitellään 2. luvussa.

Aloitteet ovat vastaus puheenjohtaja Barroson esittämään ja Eurooppa-neuvoston vahvistamaan kehotukseen avata sisämarkkinoiden pullonkaulat ja

paikata aukot (2.1 kohta). Aloitteet esitetään suosituksina, jotka on ryhmitelty seuraavasti:

- miten sisämarkkinat saadaan toimimaan kansalaisten, kuluttajien ja pk-yritysten hyväksi (2.2);
- EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden kehittäminen (2.3);
- sisämarkkinat ja vihreä kasvu: energia, ilmastonmuutos, ympäristö (2.4);
- miten saada täysi hyöty tavaroiden sisämarkkinoista? (2.5);
- palveluiden sisämarkkinat (2.6);
- työntekijät sisämarkkinoilla (2.7);
- pääomien ja rahoituspalvelujen sisämarkkinat (2.8);
- sisämarkkinoiden fyysinen infrastruktuuri: investoinnit haasteena (2.9).

c. Luodaan yhteisymmärrys vahvemmista sisämarkkinoista

Aloitteet, jotka koskevat yhteisymmärryksen rakentamista vahvemmista sisämarkkinoista, esitellään 3. luvussa. Ne liittyvät Lissabonin sopimuksessa asetettuun tavoitteeseen luoda ”erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous” (3.1 kohta). Niiden avulla pyritään puuttumaan kuulemisen yhteydessä esille tulleisiin ja edellä 1.6 kohdassa kuvattuihin huolenaiheisiin, sisämarkkinoiden vahvistamista koskevan päätavoitteen toteutumista kuitenkaan vaarantamatta.

Nämä aloitteet koskevat erityisesti seuraavia ongelmia:

- taloudellisten vapaudet ja työntekijöiden oikeudet Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asioissa Viking ja Laval tekemien päätösten jälkeen (3.2);
- sosiaalipalvelut ja sisämarkkinat (3.3);
- valjastetaan julkiset hankinnat palvelemaan EU:n poliittisia tavoitteita (3.4);
- verotus sisämarkkinoilla: tehdään yhteistyötä verotuksellisen suvereniteetin säilyttämiseksi (3.5);
- kilpailukyky ja koheesio: sisämarkkinoiden alueelliset kysymykset (3.6);

- sisämarkkinat ja teollisuuspolitiikka (3.7);
- avoimuutta, muttei puolustuskyvyttömyyttä: sisämarkkinoiden ulkoinen ulottuvuus (3.8).

d. Vahvempien sisämarkkinoiden toteuttaminen

Vahvempien sisämarkkinoiden toteuttamista koskevat aloitteet esitetään 4. luvussa.

Luvussa esitetään useita suosituksia, jotka koskevat kahta keskeistä näkökohtaa:

- sisämarkkinasääntely (4.1);
- täytäntöönpanon vahvistaminen (4.2).

e. Pakettiratkaisu

Edellä hahmoteltu uusi kattava strategia olisi toteutettava pakettiratkaisuna, josta eri kulttuuritaustoja, poliittisia suuntauksia ja edellä kuvattuja huolenaiheita edustavat jäsenvaltiot voivat löytää riittävästi itselleen sopivia elementtejä voidakseen hyväksyä joitakin myönnetyksiä aiempiin kantoihinsa verrattuna.

Etenkin sosiaalista markkinataloutta edustavat jäsenvaltiot voisivat olla halukkaampia sitoutumaan uudelleen kilpailupolitiikan ja sisämarkkinasääntöjen täysimääräiseen noudattamiseen, joihin kuuluisi myös aikataulutettu suunnitelma sisämarkkinoiden toteuttamiseksi aloilla, joita ne eivät vielä kata, jos anglosaksiset jäsenvaltiot puolestaan osoittaisivat olevansa valmiit puuttumaan eräisiin sosiaalisiin huolenaiheisiin toteuttamalla kohdennettuja toimenpiteitä, muun muassa jonkinasteista verotuksen koordinoitua.

Uudet jäsenvaltiot, jotka mielellään näkisivät sisämarkkinoita vahvistettavan perusteellisen ohjelman avulla myös infrastruktuurin ja koheesion osalta, voisivat niin ikään suhtautua avoimemmin jonkinlaiseen verotuksen koordinointiin.

Näitä arkaluonteisia kysymyksiä olisi lähestyttävä uudella tavalla, käyttäen hyväksi viimeaikaisia olosuhteita, joiden myötä pitäisi olla helpompi tuntee yhteenkuuluvuutta yhteiseen hankkeeseen ja luopua aiemmista luutuneista asenteista. Edellä mainitut olosuhteet liittyvät muun muassa kriisin jälkeensä jättämiin seurauksiin talouden, julkisen talouden ja sosiaalipolitiikan alalla; niiden avulla kaikkien pitäisi pystyä näkemään, miten ennennäkemättömän

arvokasta on luoda lisää kasvua ja uusia työpaikkoja tehostamalla sisämarkkinoiden toimintaa, kun otetaan huomioon finanssipoliittisiin elvytystoimiin käytettävissä olevan liikkumavaran kapeus. Toisaalta on otettava huomioon se, että yleinen mielipide pitää epätasa-arvoon puuttumista yhä tärkeämpänä, mikä saattaa yhdessä julkisen talouden kriisin kanssa monissa maissa lisätä yhteistyöhalukkuutta verotuspolitiikan alalla.

Vieläkin tärkeämpää on se, että kriisi on järkyttänyt monia vakiintuneita näkemyksiä talousmallien hierarkiasta ja muuttanut asenteita käytännöllisempään ja vaatimattomampaan suuntaan sekä lisännyt alttiutta talouspolitiikan koordinointiin.

Euroalueen viimeaikaiset jännitteet ovat vihdoin osoittaneet selvemmin kuin koskaan, että sisämarkkinoiden vaikutusta euroalueen talouksien tuottavuuden ja kilpailukyvyn lisäämisessä on hyödynnettävä täysimääräisesti.

Pakettiratkaisun sisältöä tarkastellaan yksityiskohtaisesti luvuissa 2.–4.

Lopuksi 5. luvussa esitetään yhteenveto eri toimenpiteistä ja suositus poliittiseksi aloitteeksi sisämarkkinoiden ja talous- ja rahaliiton vahvistamiseksi.

2 LUKU

SISÄMARKKINOIDEN VAHVISTAMINEN

2.1. Sisämarkkinoiden pullonkaulat, aukot ja uudet aluevaltauks

Sisämarkkinat ovat toisaalta Euroopan yhdentymisen perusta ja toisaalta vielä keskeneräinen hanke. Nykyisen komission poliittisissa suuntaviivoissa puheenjohtaja Barroso mainitsee aukot ja puutteet, jotka vaikeuttavat sisämarkkinoiden toimintaa. Eurooppa-neuvoston 26. maaliskuuta 2010 antamissa päätelmissä todetaan samassa hengessä, että uudessa Eurooppa 2020 -strategiassa olisi käsiteltävä ”tärkeimpiä pullonkaloja, jotka haittaavat kasvua kansallisella ja EU:n tasolla, mukaan lukien sisämarkkinoiden toimintaa ja infrastruktuuria koskevat ongelmat.”

”Aukoilla” ja ”pullonkaloilla” tarkoitetaan sitä, että monilla aloilla sisämarkkinat ovat tosin paperilla olemassa, mutta käytännössä monet sääntelystä ja muista syistä johtuvat esteet hajottavat EU:n sisäistä kauppaa ja jarruttavat taloudellista aloitteellisuutta ja innovaatiota. Toisilla aloilla taas mahdollisuuksia suurempiin taloudellisiin voittoihin heikentää fyysisen tai oikeudellisen infrastruktuurin puuttuminen tai eri hallintojärjestelmien horjuva yhteistyö. Kolmas vaikeus sisämarkkinoiden kehittämisessä liittyy tieto- ja viestintätekniikan vallankumoukseen ja tekniikan nopeaan kehitykseen: esimerkiksi sähköinen kaupankäynti, innovatiiviset palvelut ja vihreä talous eivät olleet edes olemassa, kun sisämarkkinoita luotiin. Kuitenkin juuri näiden alojen kasvu- ja työllisyyspotentiaali on tulevaisuudessa suurin. Niillä tehdäänkin sisämarkkinoiden uudet aluevaltauks.

Sisämarkkinoiden uudistaminen edellyttää vastaamista haasteisiin, jotka liittyvät markkinoiden aukkoihin, pullonkaloihin ja uusiin aluevaltauksiin. Esimerkiksi tavaramarkkinat ovat jo hyvin pitkälle yhdentyneet. Näin voidaan keskittyä tavaramarkkinoiden ylläpitoon harjoittamalla valvontaa ja kohdennettua sääntelyä, yksinkertaistamalla sääntöjä ja supistamalla niiden noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Sen sijaan esimerkiksi EU:n palvelumarkkinat ovat vasta kehittämisvaiheessa, mikä tarkoittaa rajatylittävän toiminnan esteiden poistamista, kansallisen byrokratian ja teknisten esteiden karsimista sekä korporatistisen vastarinnan taltuttamista. Lisäksi EU:n olisi valjastettava sisämarkkinoiden koko keinovalikoima digitaalisen, vähähiilisen ja resurssija säästävän talouskehityksen edistämiseen, sillä tällä alalla toiminnasta saatava rajahyöty on suurimmillaan. Tällaisten uusien aluevaltausten avulla EU saa uutta puhtia sisämarkkinoihin ja lisää luottamusta niitä kohtaan.

Mikään sisämarkkinoiden vauhdittamishanke ei kuitenkaan saa taakseen riittävää poliittista tukea, ellei kansalaisille, kuluttajille ja pk-yrityksille pystytä osoittamaan, että tällainen hanke on ennen muuta heidän oman etunsa mukainen. Siinä on lähtökohta, josta tässä raportissa lähdetään liikkeelle.

2.2. Miten sisämarkkinat saadaan toimimaan kansalaisten, kuluttajien ja pk-yritysten hyväksi

Sisämarkkinat ja niiden neljä vapautta edustavat ihannetta, kansalliset rajat ylittävää aluetta, jonka sisällä ihmiset voivat liikkua, työskennellä, tehdä tutkimusta ja harjoittaa yritystoimintaa ilman minkäänlaista syrjintää. Sisämarkkinoiden laajentuessa ja kasvaessa on näyttänyt siltä, että tätä ihannetta ei ole aina saavutettu. Markkinoiden avautuminen on kylläkin laajentanut suuryritysten näköaloja, mutta se ei ole hyödyttänyt pieniä toimijoita: yksityisiä kansalaisia, kuluttajia tai pk-yrityksiä.

Kyselytutkimusten perusteella ihmisten nykyinen suhtautuminen sisämarkkinoihin vaihtelee välinpitämättömästä avoimen torjuvaan. Osasyynä on talouden integraation ja sen etujen arkipäiväistyminen ja tästä johtuva aliarvostus. Ihmisten pettymys sisämarkkinoihin johtuu kuitenkin pitkälti turhautumisesta jäljellä oleviin esteisiin tai voimattomuuden tunteesta. Elvyttämällä sisämarkkinat saadaan EU:n kasvun ja työllisyyden moottori taas käyntiin ja samalla laajennetaan kansalaisten toimintamahdollisuuksia. Ensimmäisenä tavoitteena on siten saada sekä kuluttajat että yrittäjät osallistumaan täysipainoisesti sisämarkkinoiden toimintaan. Sisämarkkinat hyödyttävät heitä monin tavoin: ne laajentavat palvelu- ja tuotevalikoimaa, lisäävät tavarantoimittajien ja palveluntarjoajien määrää, luovat uusia mahdollisuuksia liikkuvuuteen ja varmistavat tuotteiden turvallisuuden. Olisi kuitenkin toteutettava muutamia kohdennettuja toimia, jotta kansalaiset, kuluttajat ja pk-yritykset osaisivat aktiivisesti hyödyntää sisämarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia.

Kansalaiset sisämarkkinoilla

Vuonna 2008 julkaistussa Alain Lamassouren raportissa kansalaisista ja yhteisön lainsäädännön soveltamisesta korostetaan voimakkaasti liikkuvuuden yhteyttä kansalaisten oikeuksiin sisämarkkinoilla. Tämän kansalaisia koskevan sisämarkkinoiden ulottuvuuden kehittäminen on jäänyt jälkeen yhteiskunnallisesta ja taloudellisesta kehityksestä. Vaikka EU:n sisäinen liikkuvuus voi vaikuttaa vähäiseltä Yhdysvaltoihin verrattuna, se koskettaa kuitenkin yli 11,3 miljoonaa eurooppalaista. Noin 350 000 eurooppalaista vuodessa solmii avioliiton toisen jäsenvaltion kansalaisen kanssa. Joka vuosi 180 000 eurooppalaista opiskelijaa lähtee toiseen jäsenvaltioon Erasmus-vaihtoon tai jatko-opiskelijaksi. Monet heistä jäävät uuteen maahansa ja hakeutuvat siellä töihin.

Sisämarkkinat eivät kuitenkaan ole mikään helppo toimintaympäristö. Lakikirjojen sisällön ja arkitodellisuuden väliin jää ammottava aukko. Toimintaa

vaikeuttavien esteiden ja säännösten tiheä viidakko antoi Lamassourelle aiheen todeta raportissaan: ”Kansalaisten yhteisen alueen luominen on vieläkin vuoden 1986 Euroopan yhtenäisasiakirjaa edeltäneellä tasolla: jos kaupan tekniset esteet onkin poistettu, lukemattomat sääntelystä johtuvat esteet vaikeuttavat edelleen harmonisen elämän saavuttamista tällä yhteisellä alueella.”³

Eteneminen on ollut hidasta. Tarvittavat toimenpiteet kuuluvat siviili-, kauppa- tai jopa perheoikeuden piiriin, jäsenvaltiot pitävät tiukasti kiinni toimivallastaan näillä aloilla, ja kansallisissa säännöksissä on usein eroja. Muutosta on jarruttanut myös yksimielisyysvaatimus, jota sovelletaan oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alueen perustamista koskeviin EU:n päätöksiin.

Monilla aloilla tarvitaan toimenpiteitä kansalaisten liikkuvuuden vapauttamiseksi byrokratiasta ja lainsäädännöllisistä esteistä. Lissabonin sopimuksen uudet määräykset tarjoavat todellisen mahdollisuuden kehittää kaikkia niitä EU:n kansalaisuuden ulottuvuuksia, jotka liittyvät oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alueen perustamiseen.

Helpotuksia toiseen jäsenvaltioon muuttamiseen ja oleskeluun sen alueella

Muuttaminen toiseen jäsenvaltioon ja oleskelu sen alueella olisi tehtävä EU:n kansalaisille mahdollisimman helpoksi. Hitaan ja melko vaikean alun jälkeen direktiivin 2004/38/EY mukainen järjestely alkaa pikku hiljaa toimia. Seuraavaksi olisi huolehdittava virallisten asiakirjojen vapaasta liikkuvuudesta. Kansalaisten valitusten aiheena ovat aivan liian usein asiakirjojen käännettämistä tai uusien todistusten esittämistä koskevat vaatimukset, joita EU-oikeuksien tunnustamista arastelevat kansalliset viranomaiset ovat esittäneet heille. Liikkuvuutta helpottaisi suuresti, jos jäsenvaltiot tunnustaisivat vastavuoroisesti toistensa viralliset asiakirjat, kuten esimerkiksi kansallisten viranomaisten antamat virkatodistukset. Merkittävä askel samaan suuntaan olisi myös eurooppalaisen ”liikkuvuuskortin” käyttöönotto. Korttiin sisällytettäisiin henkilö- ja kansalaisuustietojen ohella kaikki tiedot, joita EU:n kansalainen tarvitsee oleskellessaan toisessa jäsenvaltiossa ja asioidessaan kansallisten viranomaisten kanssa. Tällaisia olisivat muun muassa työlupaa, ammattiasemaa ja sosiaaliturvaoikeuksia koskevat tiedot. Liikkuvuuskortin mallina on eurooppalainen sairaanhoitokortti, johon tallennetaan kortinhaltijan terveys- ja sosiaaliturvatiedot.

Äskettäin on käynnistetty aloite tiiviimmän yhteistyön menettelyn soveltamisesta asetuksen laatimiseen sovellettavasta laista, toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymisestä ja aviovarallisuussuhteita koskevien

³ Alain Lamassoure, raportti ”*Le citoyen et l'application du droit communautaire*”, 2008, s. 13.

tuomioiden täytäntöönpanosta. Uusi asetus helpottaisi kansainvälisten avioerotapausten käsittelyä. Tällaisia tapauksia on EU:ssa vuosittain noin 145 000. Yhtä tärkeää olisi edistyä myös rajatylittävien testamentti- ja perimysasioiden ratkaisussa.

Rajatylittävien siviili- ja kauppaoikeudellisten riita-asioiden ratkaisun helpottaminen

Jäsenvaltioiden rajat ylittävien siviili- ja kauppaoikeudellisten riita-asioiden määrä kasvaa jatkuvasti. Tämän vuoksi olisi vakavasti pohdittava keinoja tuomioiden vapaan liikkuvuuden ja rajatylittävän velkojen perinnän helpottamiseksi. Tämä merkitsee eksekvatuurimenettelystä luopumista. Vaikka kyseessä on usein pelkkä muodollisuus, eksekvatuurimenettelyssä on käytettävä asianajajaa, ja tästä aiheutuvat kulut voivat nousta jopa 2 000 euroon. Tällaisina aikoina, jolloin pk-yritykset ja palveluntarjoajat joutuvat pinnistelemaan kirjanpitoaan pitämiseksi kunnossa, on tärkeää poistaa rajatylittävän velkojen perinnän esteet. Tämä tarkoittaa sitä, että velallista voidaan estää siirtämästä varojaan toisessa jäsenvaltiossa olevalle pankkitilille pelkästään velanmaksun välttämiseksi. Tätä varten tarvitaan kohdennettu lainsäädäntöaloite, jotta voidaan minimoida perimättä olevien velkojen määrä (tällaisten velkojen osuus kaikista rajatylittävistä veloista on nykyisin 37 %). Hiljattain on otettu käyttöön vähäisiin vaatimuksiin sovellettava eurooppalainen menettely, joka koskee alle 2 000 euron suuruisia vaatimuksia. Tätä vakiomuotoista, helppokäyttöistä menettelyä voidaan soveltaa ilman asianajajan apua. Sen nykyistä laajempi soveltaminen vahvistaisi kansalaisten ja yritysten luottamusta rajatylittäviin liiketoimiin. Tämänhetkisen talouskriisin yhteydessä olisi harkittava myös rajatylittäviä maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevan asetuksen tarkistamista. Nopeammat ja tehokkaammat menettelyt olisivat sekä velkojien että velallisten etujen mukaisia – varsinkin, kun mukana on rajatylittäviä yritysryhmittymiä. Myös hallinnollisen yhteistyön tehostaminen Euroopan oikeusportaalien avulla voisi tuottaa nopeasti käytännön hyötyä.

Autoilijoiden sisämarkkinat

Sisämarkkinoiden alueella autolla liikkuvat eurooppalaiset kohtaavat monenlaisia hallinnollisia esteitä ja oikeudellista epävarmuutta. Esimerkiksi auton siirto maasta toiseen muuton yhteydessä edellyttää uutta rekisteröintiä ja autoveron maksamista. Tämä johtaa kaksinkertaiseen verotukseen, monimutkaiseen hallintomenettelyihin, lisäkustannuksiin ja ajanhukkaan. Se aiheuttaa ongelmia myös yrityksille. Autonvuokraamot eivät pysty joustavasti liikuttelemaan autojaan jäsenvaltioiden välillä kysynnän kausivaihteluiden mukaan. Markkinoiden sirpaleisuus estää myös autonvalmistajia hyödyntämästä kunnolla mittakaavaetuja, koska niiden on mukautettava tekniset

spesifikaationsa kansallisten markkinoiden vaatimukseen. Vaikka aiemmat sääntely-yritykset ovat jääneet tuloksettomiksi, näitä ongelmia on syytä tarkastella uudelleen niistä kansalaisille ja yrityksille aiheutuvien kustannusten vuoksi. Euroopassa sattuu joka vuosi 500 000 rajatylittävää liikenneonnettomuutta. Niiden uhrit joutuvat kärsimään oikeudellisesta epävarmuudesta, sillä vaikka lainvalintasääntöjä on selkeytetty, vakuutuskorvausten hakemista koskevat määräajat ovat edelleen epäselvät. Aloite korvaushakemusten ehtojen yhdenmukaistamiseksi lisäksi sekä vakuutusyhtiöiden että kansalaisten oikeusvarmuutta.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Varmistetaan virallisten asiakirjojen vapaa liikkuminen ja tunnustaminen.
- ⇒ Otetaan käyttöön eurooppalainen liikkuvuuskortti.
- ⇒ Edistetään kansainvälisiin avioliittoihin sekä perintöasioihin ja testamentteihin liittyvien asiakirjojen vastavuoroista tunnustamista.
- ⇒ Helpotetaan rajatylittävää velkojen perintää muun muassa hyödyntämällä vähäisiä vaatimuksia koskevaa eurooppalaista portaalia nykyistä laajemmin.
- ⇒ Lopetetaan autojen rekisteröinnin kaksinkertainen verotus.

Kuluttajien aseman parantaminen

Sisämarkkinoiden seuraavassa kehitysvaiheessa olisi asetettava kuluttajat ja heidän etunsa ensi sijalle. Kuluttajien painottaminen merkitsisi huomion kääntämistä jälleen markkinoiden yhdentymiseen ja kilpailuun, oikeuksien parantamiseen, oikeussuoja- ja muutoksenhakukeinoihin sekä peruspalvelujen saatavuuden parantamiseen.

Useat tämän raportin muissa kohdissa esitetyt toimenpiteet parantaisivat kuluttajan asemaa sisämarkkinoilla. Näitä ovat muun muassa yleishyödyllisten palvelujen saatavuuden parantaminen, energiankulutuksen vähentäminen älykkäiden mittarien avulla, kuluttajanäkökohtien huomioon ottaminen markkinavalvonnassa, vaihtoehdoisen riidanratkaisun edistäminen ja täytäntöönpanon tehostaminen. Kuluttajanäkökohdat tulisi ottaa huomioon kautta linjan, kun sisämarkkinoita kehitetään uusilla toimialoilla, kuten digitaalitalouden tai sähköisen kaupankäynnin alalla. Heti alkuun lainsäätäjien olisi päästävä yhteisymmärrykseen kuluttajan oikeuksia koskevan direktiivin tekstistä, jotta voitaisiin taata kuluttajien korkeatasoinen suoja integroiduilla vähittäismarkkinoilla.

Sisämarkkinat tarjoavat laajemman tavara- ja palveluvalikoiman, jonka pitäisi hyödyttää kuluttajia lisäämällä markkinoiden läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta. Olisi kehitettävä riippumattomien välittäjien sääntelyä esimerkiksi hintavertailusivustojen ja tuotetestien avulla, jotta kuluttajat löytäisivät laadukkaimmat tuotteet ja parhaat hinnat EU:n koko laajasta valikoimasta. Kuluttajien tietoon pohjautuvat valinnat palkitsevat ja edistävät innovatiivisimpia ja tehokkaimpia yrityksiä.

Kollektiivisen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen EU:ssa

Massamarkkinoiden levitessä yli maiden rajojen tietyt kuluttajien ryhmät saattavat joutua kärsimään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen myyjän laittomasta toiminnasta. Joukkovaateista 20 prosenttia onkin nykyään luonteeltaan rajatylittäviä, ja tällaisten vaateiden voidaan odottaa yleistyvän edelleen. Rajatylittävissä tapauksissa ei ole järkevää eikä kustannustehokasta turvautua perinteiseen oikeudenkäyntiin. Samankaltaisten tapausten niputtaminen yhteen oikeudenkäyntiin toisi mittakaavaetuja sekä kuluttajille että yrityksille ja tehostaisi kansallisten tuomioistuinten toimintaa. Siksi EU:n olisikin jatkettava oman kollektiivisen oikeussuojajärjestelmänsä kehittämistä, mutta kuitenkin vältettävä amerikkalaistyylistä ryhmäkannemallia. Edistämällä sekä tuomioistuinsovittelua että vaihtoehtoista riidanratkaisua joukkovaadetapauksissa voidaan vahvistaa kuluttajien luottamusta sisämarkkinoihin, lisätä rajatylittävää kauppaa ja kannustaa yrityksiä keskinäiseen kilpailuun. Tämä olisikin asetettava etusijalle sähköisen kaupankäynnin kehittämisessä.

Vähittäispankkitoiminnan integraation edistäminen

Vähittäispankkitoiminnan integraatiota olisi edelleen nopeutettava, jotta kuluttajat saisivat täyden hyödyn EU:n integroiduista rahoituspalveluista. Olisi lisättävä pankkimaksujen läpinäkyvyyttä, parannettava vähittäisrahoitustuotteita koskevan vakiomuotoisen, vertailukelpoisen tiedon saatavuutta ja helpotettava asiakkaiden liikkuvuutta. Aikaa myöten pankkia pitäisi voida vaihtaa yhtä helposti kuin matkapuhelinoperaattoria.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Annetaan EU-säädös kollektiivisesta oikeussuojasta.
- ⇒ Lisätään pankkimaksujen läpinäkyvyyttä, huolehditaan vähittäispankkituotteita koskevan vakiomuotoisen, vertailukelpoisen tiedon saatavuudesta ja helpotetaan pankin vaihtoa.

Suotuisan toimintaympäristön luominen pk-yrityksille

Eurooppalaiset yritykset ovat tyypillisesti pieniä tai keskisuuria. Yhdeksän pk-yritystä kymmenestä on mikroyrityksiä, joilla on vähemmän kuin kymmenen työntekijää. EU:n 20 miljoonaa mikro-, pien- tai keskisuurta yritystä muodostavat sen talouden selkärangan, tuottavat yhä suuremman osan EU:n lisäarvosta ja osallistuvat ratkaisevasti työpaikkojen luomiseen. Sisämarkkinat ovat tärkeä näiden yritysten kasvuun vaikuttava tekijä, mutta valitettavasti ne eivät aina tarjoa pk-yrityksille suotuisaa toimintaympäristöä. Ainoastaan kahdeksan prosenttia pk-yrityksistä harjoittaa rajatylittävää kauppaa, ja vain viisi prosenttia on perustanut tytä- tai osakkuusyhtiöitä ulkomaille.

Tässä raportissa suositellaan useita eri toimenpiteitä pk-yrityksille suotuisamman toimintaympäristön aikaansaamiseksi: helpotetaan sähköistä kaupankäyntiä ja tarkastellaan muitakin tavaramarkkinoita uudesta näkökulmasta, valvotaan EU:n sääntöjen noudattamista entistä tiukemmin, tiedotetaan selkeämmin ja tehokkaammin EU:n lainsäädännön ja nopeampien ongelmanratkaisumenettelyjen tarjoamista mahdollisuuksista, lisätään pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin, yksinkertaistetaan sähköistä laskutusta koskevia sääntöjä, parannetaan ja yksinkertaistetaan sääntelyä ja nopeutetaan standardointiprosesseja.

Nämä toimenpiteet voidaan toteuttaa nykyisen politiikan keinoin, sillä pk-yrityksiä tukeva *Small Business Act* -aloite, jonka komissio hyväksyi vuonna 2008, on paras apuväline pk-yritysten kilpailukyvyn edistämiseksi sisämarkkinoilla ja myös niiden ulkopuolella. Kyseisen aloitteen toteutustavoissa ja -vauhdissa on kuitenkin suuria eroja jäsenvaltioiden välillä. Jotta kaikki sisämarkkinoilla toimivat pk-yritykset pääsisivät samalle lähtöviivalle, jäsenvaltioiden olisi toimittava tarmokkaammin pk-yritysaloitteessa esitettyjen periaatteiden ja toimenpiteiden toteuttamiseksi. Olisi huolehdittava siitä, että pk-yritykset pystyvät täysipainoisesti osallistumaan standardien laatimiseen ja saavat ne riittävässä määrin käyttöönsä. Lisäksi olisi tehtävä enemmän konkurssimenettelyjen yksinkertaistamiseksi ja nopeuttamiseksi silloin, kun konkurssiin ei liity petosta.

Eurooppalaisen yksityisen yhtiön perussääntö

Olisi joudutettava eurooppalaisen yksityisen yhtiön perussäännön hyväksymistä. Perussääntö mahdollistaisi yritysten perustamisen samanmuotoisina riippumatta siitä, harjoittavatko ne toimintaansa kotimaassaan vai toisessa jäsenvaltiossa.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Vauhditetaan pk-yritysaloitteen toteuttamista.
- ⇒ Hyväksytään eurooppalaisen yksityisen yhtiön perussääntö.

2.3. EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden kehittäminen

Digitaalitekniikka muuttaa ratkaisevasti ihmisten elin- ja työtapoja sekä vuorovaikutusta. Se leviää spontaanin innovaatio- ja muutosprosessin kautta. Sääntely ja sosiaaliset olot vaikuttavat kuitenkin siihen, miten nopeasti ja laajasti uusi teknologia omaksutaan ja miten digitaalitalouden hyödyt leviävät. Kehitys EU:ssa on hitaampaa kuin Yhdysvalloissa. Eurooppalaisen teollisuuden innovaatiokykyä ja lisäarvon tuottamista digitaalisella alalla haittaavat lukuisat esteet: verkkopalvelujen ja -sisältöjen markkinoiden hajanaisuus, teollis- ja tekijänoikeuslainsäädännön mukauttamisvaikeudet, luottamuksen ja yhteentoimivuuden puute, nopean siirtoverkon puuttuminen ja heikko digitaalisosaaminen. Monet näistä esteistä johtuvat yksinkertaisesti siitä, että digitaalisia sisämarkkinoita ei ole.

EU maksaa digivajeestaan kalliin hinnan. Äskettäin laaditun selvityksen⁴ perusteella EU voisi kasvattaa bruttokansantuotettaan 4 prosenttia vauhdittamalla digitaalisia sisämarkkinoita niin että ne olisivat toiminnassa vuoteen 2020 mennessä. Digitaalisten sisämarkkinoiden luomisen taloudellinen vaikutus olisi lähes 500 miljardia euroa eli samaa suuruusluokkaa kuin vuoden 1992 sisämarkkinaohjelman vaikutus.

Komissio kiinnittää Eurooppa 2020 -strategiassaan huomiota digitaalisen Euroopan suureen potentiaaliin. Digitaalisten sisämarkkinoiden ripeää kehittämistä yhä vaikeuttavien pullonkaulojen poistamiseksi on kuitenkin toimittava nopeasti. Digitaalisista sisämarkkinoista on tehtävä eurooppalaisen digitaalistrategian moottori, joka vauhdittaa EU:n kehittymistä digitaalitaloudeksi.

Telepalvelujen ja -infrastruktuurin saumaton sääntelyalue

EU:n telepalvelut ja -infrastruktuuri ovat yhä hajautuneet jäsenvaltiokohtaisesti. Nykyinen EU:n tason sääntely on tosin avannut markkinoita, mutta se ei ole johtanut sähköisen viestinnän yhtenäisen sääntelyalueen syntymiseen.

⁴ Copenhagen Economics, *The Economic Impact of a European Digital Single Market*, loppuraportti, maaliskuu 2010.

Markkinoiden hajanaisuudella on monia haittavaikutuksia: se helpottaa markkinavoiman syntymistä, estää operaattoreita saavuttamasta mittakaavaetuja, jarruttaa investointeja uuteen infrastruktuuriin ja uusiin palveluihin, vähentää kasvupotentiaalia ja estää eurooppalaisten menestystarinoiden syntymisen, mikä heikentää Euroopan kilpailukykyä maailmanmarkkinoilla.

EU:n uuden sääntelykehityksen nopea ja täysimittainen toteuttaminen sekä kilpailu- ja valtioneuvostojen määrätietoinen soveltaminen ovat lähiaikojen prioriteetteja. Olisi kuitenkin tehtävä enemmän markkinoiden hajanaisuuden vähentämiseksi ja sisämarkkinoiden sääntelyesteiden purkamiseksi. Saumattoman sääntelyalueen luominen telepalveluille ja -infrastruktuurille edellyttää johdonmukaisempaa säännöstöä. Tämä merkitsee muun muassa EU:n sääntelyn vahvistamista, yleiseurooppalaisen lisenssijärjestelmän käyttöönottoa sekä radiotaajuuksien hallinnointia ja myöntämistä Euroopan tasolla. Komission olisi käynnistettävä perusteellinen telealan tarkastelu tavoitteenaan laatia ehdotuksia sähköisen viestinnän integroitujen Euroopan laajuisten markkinoiden luomisesta.

Sähköinen kaupankäynti: yleiseurooppalaiset sähköiset vähittäismarkkinat

Sähköisen kaupankäynnin merkitys kasvaa jatkuvasti sitä mukaa kuin internetin kautta tavaroita ja palveluja hankkivien ihmisten määrä kasvaa kautta EU:n. Kun vuonna 2004 20 prosenttia kuluttajista oli tehnyt tavara- tai palveluhankintoja Internetin välityksellä edeltävien 12 kuukauden aikana, vuonna 2009 vastaava prosenttiosuus oli jo 37.⁵ Tästä huolimatta merkittävä markkinapotentiaali jää hyödyntämättä markkinoiden hajanaisuuden ja rajatylittävää sähköistä kauppaa vaikeuttavien monien esteiden vuoksi.

Usein käy niin, että myyjät eivät hyväksy sähköisiä tilauksia muissa jäsenvaltioissa olevilta kuluttajilta. Kuluttajat eivät myöskään ole varmoja siitä, voivatko he luottaa tietosuojansa, ostotapahtuman turvallisuuteen tai oikeuksiinsa ongelmatilanteissa. Kauppioiden kannalta rajatylittävän sähköisen kaupankäynnin pääasialliset sääntelyesteet johtuvat eri maiden kuluttajalainsäädännön sekä esimerkiksi arvonlisäveroa, kierrätysmaksuja ja tekijänoikeusmaksuja koskevien säännösten erilaisuudesta. Nämä erot tekevät yritysten toimintaympäristöstä monimutkaisen ja vaikeasti ennustettavan ja johtavat siihen, että erityisesti pk-yritykset ovat arastelleet kaupankäyntiä yli rajojen. EU:n olisi ripeästi poistettava jäljellä olevat esteet ja luotava yleiseurooppalaiset vähittäismarkkinat vuoteen 2012 mennessä.

⁵ Euroopan komissio, Kuluttajamarkkinoiden tulostaulu, SEC(2010) 385, 29.3.2010.

Verkossa olevan digitaalisen sisällön sisämarkkinat

EU:n digitaalisen sisällön markkinat ovat yhä kehittymättömät, koska tekijänoikeussääntöjen monimutkaisuus ja läpinäkymättömyys rasittavat alan liiketoimintaa. Olisi nopeasti yksinkertaistettava tekijänoikeuksien selvittämistä ja hallintaa helpottamalla yleiseurooppalaista digitaalisen sisällön lisensointia ja kehittämällä EU:n laajuisia tekijänoikeussääntöjä ja niiden osana digitaaliseen sisältöön kohdistuvien oikeuksien hallintakehystä. Sääntelyjärjestelmässä olisi taattava edellytykset digitaalisen sisällön ja digitaalisten lähetysten markkinoiden kehittämiseksi säätämällä lisenssi- ja tekijänoikeusmaksuista. Ns. orpoja teoksia koskeva yksiselitteinen ja ennustettava EU:n säännöstö vapauttaisi huomattavan paljon piilevää potentiaalia.

Oikeudenhaltijoiden ja käyttäjien luottamuksen säilyttämiseksi sekä rajatylittävien lisenssien myöntämisen helpottamiseksi on parannettava kollektiivisten oikeuksien hallintaa ja läpinäkyvyyttä ja mukautettava sitä tekniikan kehitykseen. Helpompien, yhdenmukaisempien ja käytetystä tekniikasta riippumattomien ratkaisujen soveltaminen rajatylittävään ja yleiseurooppalaiseen lisensointiin audiovisuaalialalla lisäisi luovuutta ja helpottaisi sisällöntuottajien ja lähetystoiminnan harjoittajien toimintaa kansalaisten hyödyksi. Tällaisissa ratkaisuissa olisi säilytettävä oikeudenhaltijoiden vapaus tehdä alueellisesti rajoitettuja lisenssisopimuksia ja määrittää lisenssimaksujen taso sopimuksissa.

Olisi harkittava myös lisätoimenpiteitä verkkosisällön eri muotojen erityispiirteiden huomioon ottamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi tekijänoikeussääntöjen lähentäminen edelleen, EU:n laajuisen tekijänoikeuden luominen, rajatylittävän verkkokaupan tulkitseminen toteutuvaksi myyjän sijoittautumispaikassa ja yhteislisenssijärjestelmän laajentaminen.

Keskeiset suositukset:

Telepalvelut ja -infrastruktuuri

⇒ Tarkastellaan alaa ja laaditaan sähköisen viestinnän saumattoman sääntelyalueen luomiseen tähtäävät ehdotukset mm. EU:n tason sääntelyn vahvistamisesta, yleiseurooppalaisesta lisensoinnista sekä radiotaajuuksien jakamisesta ja hallinnasta EU:n tasolla.

Sähköinen kaupankäynti

⇒ Laaditaan ehdotuksia EU:n hajanaisen kuluttajalainsäädännön yhtenäistämistä ja erityisesti yhdenmukaisten sääntöjen soveltamisesta toimituksiin, takuisiin ja riidanratkaisuun.

⇒ Laaditaan ehdotuksia rajatylittävän vähittäiskaupan toimintaympäristön parantamisesta yksinkertaistamalla mm. alv-sääntöjä, kierrätysmaksujen sekä tallentamattomista tallennusvälineistä ja -laitteista perittävien maksujen kansainvälistä hallintaa.

Digitaalinen verkkosisältö

⇒ Laaditaan EU:n tekijänoikeuslainsäädäntöä koskevia ehdotuksia, muun muassa ehdotus tekijänoikeuden selvittämistä ja hallintaa koskevasta säännöstöstä.

⇒ Laaditaan ehdotuksia EU:n laajuisiin verkkolähetyksiin sovellettavasta säännöstöstä.

2.4. Sisämarkkinat ja vihreä kasvu: energia, ilmastonmuutos, ympäristö

Energiasektori on sisämarkkinoiden myöhäinen tulokas. Siitä huolimatta se on ala, johon nykyään kohdistuvat kaikkein suurimmat odotukset. Vuonna 2012 ei suinkaan vietetä energian sisämarkkinoiden 20-vuotisjuhlaa, vaan vasta viritellään yhteisten energiamarkkinoiden vakiinnuttamista. Aikaa ei kuitenkaan ole tuhlattavaksi. EU:n uusi sähkön ja kaasun sääntelyjärjestelmä, joka luotiin kolmannella energian sisämarkkinapakettilla, on saatava valmiiksi siihen mennessä. Järjestelmään kuuluvat mm. energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto (ACER), siirtoverkonhaltijoiden eurooppalainen verkosto (ENTSO), puiteohjeet ja verkkosäännöt sekä verkon 10-vuotiskehittämissuunnitelmat. Sisämarkkinat ovat keskeinen tekijä EU:n kaikissa energiapolitiittisissa tavoitteissa, joista kilpailukyky, huoltovarmuus ja

kestävyys nousevat ylitse muiden. EU tarvitsee toimivia energian sisämarkkinoita voidakseen taata sekä kuluttajille että yrityksille varman ja huokean energiahuollon. Energian sisämarkkinoiden potentiaali on pystyttävä valjastamaan, jotta EU voi muuntaa poliittisen johtajuutensa ilmastonmuutosasioissa konkreettisiksi mahdollisuuksiksi innovatiivisille eurooppalaisille yrityksille.

Kuluttajien hyvinvoinnin lisääminen

Täysin toimivat energian sisämarkkinat laajentaisivat kuluttajan palveluvalikoimaa ja alentaisivat hintoja. Kuluttajilla on vuodesta 2007 saakka ollut melkein kaikissa jäsenvaltioissa oikeus vapaasti valita sähkön- ja kaasuntoimittajansa. Kolmannessa energian sisämarkkinapakettissa todetaan nykyiset julkisen palvelun vaatimukset. Olisi kuitenkin tehtävä enemmän, jotta kaikki kuluttajat – varsinkin muita heikommassa asemassa olevat – saisivat täyden hyödyn kilpailusta ja kohtuullisista hinnoista. Aluksi on kiristettävä yhteisiä vähimmäisvaatimuksia. Samalla on aktiivisesti jatkettava tiedottamisen parantamista ja kuluttajien yhteydenottojen helpottamista. On kehitettävä älykkäitä mittareita, jotta kuluttajat tulevat täysin tietoisiksi kulutustottumuksistaan ja niihin liittyvistä kustannuksista. Tätä varten tarvitaan uusia sääntelytoimia, joiden avulla uudet tekniikat saadaan nopeasti käyttöön ja energiatehokkuus kasvaa kilpailun ansiosta. On laadittava EU:n säännöstö energia-alan tukku-markkinoita varten läpinäkyvän hinnoittelun varmistamiseksi ja jotta vältetään kansallisten sääntelyaloitteiden eriytymisen vaara.

Euroopan energiamarkkinoiden yhteenliittäminen ja huoltovarmuus

Hyvin integroidut markkinat ovat ratkaisevan tärkeitä EU:n huoltovarmuuden kannalta. Niiden ansiosta jäsenvaltiot voivat jakaa resursseja ja hyödyntää monipuolisia kansallisia energiavarojaan, kysynnän joustoja ja käyttämätöntä kapasiteettiaan mahdollisimman tehokkaasti. Yhteenliitännät ja verkon joustavuus auttavat EU:ta kestämään energiakriisejä paremmin. Ne vahvistavat myös EU:n asemaa suhteessa kansainvälisiin kumppaneihin. Vielä riittää paljon tehtävää jäsenvaltioiden kapasiteetin yhteenliittämisessä ja uuden infrastruktuurin rakentamisessa erityisesti rajojen yli. Tarvittavien suurten yksityisten investointien hankkimiseksi on hyödynnettävä EU:n uusia sääntely- ja suunnitteluvälineitä. Suurimittaiset rajatylittävät infrastruktuurihankkeet viivästyvät usein raskaiden ja riitaisten lupamenettelyjen vuoksi. Niiden nopeuttamiseksi voitaisiin tutkia mahdollisuutta EU:n tasoiseen sovittelu- tai välitysjärjestelmään. Myös innovatiiviset EU:n tason kannustin- ja helpotusjärjestelyt auttaisivat avaamaan lukkiutuneita tilanteita ja nopeuttaisivat hankkeiden toteuttamista.

Vähähiilisten tuotteiden ja teknologioiden yleistyminen

Ympäristöä säästävien, vähähiilisten tuotteiden, palvelujen ja teknologioiden maailmanmarkkinat kasvavat vauhdikkaammin kuin mitkään muut markkinat. Näiden markkinoiden kokonaisarvoksi arvioidaan biljoona euroa vuodessa, ja sen on arvioitu nousemaan kolmeen biljoonaan euroon vuoteen 2020 mennessä. Alan teollisuus EU:ssa on kilpailukykyisimpien joukossa (EU:n markkinaosuus on 30–50 %) ja nopeassa kasvussa. Sen liikevaihto on jo 300 miljardia euroa vuodessa ja se työllistää 3,5 biljoonaa ihmistä⁶. Kilpailijat kehittyvät kuitenkin nopeasti ja EU voi nopeasti menettää etumatkansa. Energian sisämarkkinat olisivat EU:lle paras keino edistää siirtymistä vähähiiliseen, resursseja säästävään kasvuun, jollaista esitettiin Eurooppa 2020 -strategiassa, ja hyötyä odotettavissa olevasta vihreän teollisuuden kasvusta. Vain yhtenäiset sisämarkkinat olisivat riittävän suuret nopeuttamaan uuden, vähähiilisen teknologian käyttöönottoa EU:ssa energian arvoketjun kaikilla tasoilla. On valjastettava energian sisämarkkinoiden koko potentiaali, jotta voidaan supistaa kustannuksia ja vauhdittaa tällaisen teknologian käyttöönottoa EU:ssa. Tämä edellyttää vakaata säännöstöä, jota voidaan soveltaa suurimittaisiin infrastruktuurihankkeisiin, ja ennakoivaa standardointia vihreiden tuotteiden ja teknologioiden edistämiseksi. Samassa yhteydessä voidaan tutkia uuden lähestymistavan soveltamista tällä alalla. Myös kilpailupolitiikkaa voidaan hyödyntää ennakoivasti siten, että luodaan suotuisa toimintaympäristö, jossa uudet teknologiat voivat kypsyä ennen kuin ne saatetaan markkinoille.

Edelläkävijämarkkinoiden on oltava alusta asti yhtenäismarkkinoita. Jos uusiutuvaa energiaa koskevan taakanjaon toteuttamiseksi käytettävät poliittiset keinot jätetään jäsenvaltioiden päätettäviksi, on vaara, että energiapolitiikka ”kansallistetaan” uudelleen. Uusiutuvan energian tukipolitiikka on sisällytettävä energian sisämarkkinoihin niiden olennaisena osana, jotta vältetään markkinoiden vääristyminen ja tästä johtuvat väärät hintasignaalit sijoittajille. Muista vähähiilisiä teknologioita ja tuotteita koskevista vaatimuksista olisi edelleen sovittava unionin tasolla, jotta vältetään kansallisten lähestymistapojen eriytyminen. Samoin olisi vältettävä ottamasta käyttöön vihreitä tuotemerkkejä kansallisella tasolla, koska tällöin on vaarana markkinoiden pirstoutuminen.

EU:n rahoitustavoite 50 miljardia euroa

Energiavarmuuden turvaamiseen ja ilmastonmuutoksen torjumiseen tarvittavan energiateknologian toteuttamiseksi tarvitaan seuraavan vuosikymmenen aikana 50 miljardia euroa julkisia ja yksityisiä lisäinvestointeja. Koska keskipitkän tai pitkän aikavälin tuottojen saaminen energiasektorilla edellyttää huomattavan

⁶ Euroopan komissio, "EU Manufacturing Industry: What are the Challenges and Opportunities for the Coming Years?", alustus toisessa teollisuuden kilpailukykyä käsittelevässä korkean tason konferenssissa, 26.4.2010.

suuria, pitkäaikaisia pääomainvestointeja, energiainfrastruktuurien kilpailukyky edellyttää luotettavia tukkutason hintasignaaleja. Toisaalta on perusteltua pohtia, minkälaisen lisäpanoksen EU-rahoitus voisi tuoda markkinoiden omaan rahoitukseen.

Luotettava, kohdennettu EU-rahoitus voi antaa ratkaisevan sysäyksen kriittisen yhteenliittämiskapasiteetin lisäämiselle, varajärjestelmien toteuttamiselle toimitusvarmuuden lisäämiseksi ja uusien, vähähiilisten teknologioiden markkinoille saattamiseksi tarvittavan ajan lyhentämiseksi. Investointeja koskevassa keskustelussa olisi käsiteltävä myös EU:n laajuisia tukitoimia uusiutuvia energialähteitä hyödyntävän teknologian kehittämistä varten.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Laaditaan uudet EU-säännökset, joissa käsitellään uusiutuvien energiavarojen laajamittaista hyödyntämistä, älykkäitä mittareita, älykkäitä verkkoja ja läpinäkyviä energian tukkumarkkinoita.
- ⇒ Perustetaan vihreiden tuotteiden sisämarkkinat, joita varten laaditaan hiilijalanjäljen mittaamista ja tarkistamista sekä energiatehokkaita tuotteita koskevat EU:n laajuiset standardit ja mm. uusiutuville energiatuotteille myönnettävät todistukset.
- ⇒ Lisätään EU:n kohdennettua rahoitusta energiainfrastruktuurin kehittämiseen.

2.5. Miten saada täysi hyöty tavaroiden sisämarkkinoista?

Tavaroiden sisämarkkinat ovat jo kypsät. Vuoden 2007 yhtenäismarkkinakatsauksessa (*Single Market Review*) todetaan, että kaikki tavaroiden liikkumisen tekniset esteet on poistettu. Monille sisämarkkinat merkitsevät ennen muuta laajaa tavaravalikoimaa kotimarkkinoilla. Tavarakauppa onkin EU:n valmistusteollisuuden kasvun moottori. Sen osuus koko EU:n bruttokansantuotteesta on noin 25 prosenttia ja sen osuus EU:n sisäisestä kaupasta 75 prosenttia. Ajanjaksolla 1999–2007 sisäinen tavarakauppa kasvoi EU:ssa keskimäärin 7,6 prosenttia vuodessa.

Olisi kuitenkin virhe kuvitella, että kaikki työ on tehty. Ensinnäkin tavaroiden valmistus on jatkuvassa muutoksessa, koska se reagoi innovaatioihin, kuluttajien maun muuttumiseen ja uuteen teknologiaan. Poliitiikka ja sääntely on pidettävä jatkuvasti ajantasaisina, tarvittaessa markkinaseurannan avulla, jotta ne täyttävät tehtävänsä. Toiseksi kansallisten lisensointikäytäntöjen sekä teknisten ja hallinnollisten sääntöjen muuttuessa syntyy huomaamatta kasvavia esteitä.

Sidosryhmien lausunnot sisämarkkinoita koskevassa kuulemisessa paljastivat pitkän rivin pienimuotoisia esteitä. Kolmanneksi EU:n tavaramarkkinoilla on Yhdysvaltoihin verrattuna suuri määrä käyttämätöntä potentiaalia. Yhdysvaltojen sisäisen kaupan osuus BKT:stä on edelleen noin 70 prosenttia suurempi kuin EU:n 15 ”vanhan” jäsenvaltion sisäisen kaupan BKT-osuus. Neljänneksi paitsi tavaroiden myös itse markkinoiden kehityksen myötä esiin nousee uusia haasteita. Esimerkkejä tästä ovat tuotesyklar nopeutuminen ja toimitusketjujen globalisoituminen. Viidenneksi sähköinen kaupankäynti lisääntyy ja asettaa omat haasteensa, joita tarkastellaan tämän raportin digitaalisia sisämarkkinoita käsittelevässä osuudessa.

Tavaroiden sisämarkkinoiden dynaamisuuden ja kasvun ylläpitäminen edellyttää vuonna 2008 sovitun säädöspaketin täysimittaista täytäntöönpanoa erityisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ja markkinavalvonnan osalta. Uuden säännösten periaatteiden noudattaminen olisi ulotettava myös muille tuotelainsäädännön aloille, ja uutta lähestymistapaa olisi sovellettava kaikilla uusilla aloilla.

Jotta tavaroiden sisämarkkinoiden täysi potentiaali pystyttäisiin hyödyntämään, tarvitaan ajantasaista standardointiprosessia, saumatonta ja tehokasta logistiikka- ja kuljetusjärjestelmää sekä tehokasta immateriaalioikeuksien suojaa, jota on helppo hyödyntää.

Standardointiprosessin uudistaminen

Standardointi on sisämarkkinoiden hallinnan keskeinen väline. EU:ssa tarvitaan nyt nopeampaa ja tehokkaampaa yhteentoimivien ja markkinoiden kannalta relevanttien, kansainvälisesti hyväksytyihin malleihin perustuvien standardien laatimista. EU:n standardointiprosessia on tarkistettava siten, että säilytetään nykyisen järjestelmän edut ja otetaan tasapainoisesti huomioon sekä eurooppalainen että kansallinen näkökulma. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä yksityisen sektorin mahdollisuuksiin osallistua standardointiprosessiin sekä standardien hinnan alentamiseen ja niiden kehittämiseen helppokäyttöisemmiksi pk-yritysten kannalta.

Saumaton, joustava ja tehokas logistiikka- ja kuljetusjärjestelmä

Tavaroiden sisämarkkinoiden täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää saumatonta, joustavaa ja tehokasta logistiikka- ja kuljetusjärjestelmää. EU:n liikennepolitiikan kehittäminen alkoi varsin myöhään siihen nähden, että liikennepolitiikka on mainittu perussopimuksissa jo pitkään. Lisäksi eri liikennemuotojen kehitys on ollut epätasaista. Tästä johtuvan hajanaisuuden koetaan yhä laajemmin haittaavan vapaata liikkuvuutta. Hallinnolliset ja tekniset

esteet aiheuttavat pullonkauloja liikkuvuudelle Euroopassa. Esimerkiksi meriliikenteen sisämarkkinat eivät ole kehittyneet lainkaan, koska kahden EU-sataman väliä kulkeviin laivoihin sovelletaan aivan samoja tullimuodollisuuksia kuin kansainväliseen meriliikenteeseen. Rautateillä puolestaan raideleveydet sekä virransyöttö- ja opastinjärjestelmät vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen perintönä ajalta, jolloin rautatiet olivat vielä kansallisia monopoleja. Tämä vaikeuttaa maiden rajojen ylittämistä junalla ja lisää kansainvälisillä reiteillä käytettävän kaluston hintaa, koska sen on toimittava useammassa kuin yhdessä järjestelmässä. Myöskään rautateiden tavarakuljetuspalvelujen markkinat eivät edelleenkään toimi, koska jäsenvaltiot ovat saattaneet EU:n säännökset voimaan virheellisesti tai puutteellisesti. Maantiekuljetusten kansalliset markkinat taas avattiin vasta hiljattain kabotaasilikenteelle. EU:n olisikin siirryttävä kertahetillä multimodaaliseen liikenteeseen. Tämä kuitenkin moninkertaistaisi oikeudelliset, hallinnolliset ja tekniset esteet, koska ei ole olemassa yhtä yhtenäistä kuljetusasiakirjaa, vaan eri kuljetusmuotoja varten tarvitaan eri asiakirjat. Myös vahinkovastuusäännöissä on eroja. Yhtenäinen kuljetusasiakirja (mieluiten sähköinen) sekä yhtenäinen vahinkovastuujärjestelmä lisäisivät oikeusvarmuutta ja vähentäisivät huomattavasti yrityksille ja kansalaisille aiheutuvia kustannuksia. Nykyaikaisten sisämarkkinoiden luominen edellyttää järjestelmien huonon yhteentoimivuuden korjaamista ja infrastruktuurin aukkojen täyttämistä, koska nämä puutteet heikentävät EU:n logistiikka-alan tehokkuutta ja kilpailukykyä maailmanmarkkinoilla.

Eurooppalaisen patentin lukkiutuneen tilanteen purkaminen

Yksi sisämarkkinoiden pahimmista aukoista johtuu siitä, että EU-patentista ei ole kyetty sopimaan. Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimuksen Lissabonin sopimuksella lisätyn 118 artiklan ja Eurooppa 2020 -strategian muodostama oikeusperusta ovat kuitenkin tuoneet neuvotteluihin uutta puhtia, jota on syytä hyödyntää, jotta EU-patenttiin sovellettavia käännsjärjestelyjä koskeva pattitilanne pystyttäisiin purkamaan. Elinkeinoelämä ja innovaatioiden kehittäjät tarvitsevat EU:n laajuista yhteistä patenttijärjestelmää (ja patenttituomioistuinjärjestelmää), joka on helppokäyttöinen ja kustannustehokas. Immateriaalioikeuksien edullinen ja oikeudellisesti pitävä suoja on ensiarvoisen tärkeää pk-yrityksille. Komissio ei saisi tyytyä kompromisseihin tässä asiassa.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Arvioidaan tavaroiden sisämarkkinoita koskevan vuoden 2008 säädöspaketin vaikutuksia ja esitetään mahdollisia lisätoimenpiteitä.
- ⇒ Tarkastellaan EU:n standardointijärjestelmää ja haetaan tasapainoa EU:n ja kansallisen tason välille.
- ⇒ Päätetään uusista toimenpiteistä rautateiden sisämarkkinoiden toteuttamista edelleen vaikeuttavien teknisten ja hallinnollisten esteiden poistamiseksi.
- ⇒ Hyväksytään yhtenäinen kuljetusasiakirja ja yhtenäinen vahinkovastuujärjestelmä multimodaalisille kuljetuksille.
- ⇒ Hyväksytään nopeasti EU-patentti ja yhteinen patenttitoimioistuinjärjestelmä.

2.6. Palveluiden sisämarkkinat: EU:n talouden veturi

Palvelusektori on ratkaisevan tärkeä EU:n talouden osa. Palvelujen osuus EU:n BKT:stä on 70 prosenttia, ne ovat suurin ulkomaisten suorien investointien kohde, ja ne ovat EU:n ainoa ala, jolla työpaikkojen nettomäärä kasvaa. EU:n palvelumarkkinat ovat kuitenkin varsin pirstoutuneet, sillä vain 20 prosenttia kaikista EU:ssa tuotetuista palveluista on luonteeltaan rajatylittäviä. Tämän vuoksi Yhdysvaltojen ja euroalueen välinen tuottavuuskuilu on yhä luvattoman leveä (noin 30 prosenttia).

Palveludirektiivi merkitsee huomattavaa parannusta palveluiden sisämarkkinoiden toimivuuteen. Kansallisten viranomaisten hallinto- ja valvontatehtäviä yksinkertaistetaan ja nykyaikaistetaan. Käyttäjien ja kuluttajien oikeuksia vahvistetaan. On arvioitu, että palveludirektiivin täytäntöönpanon potentiaaliset talousvaikutukset olisivat 60–140 miljardia euroa, mikä vastaa 0,6–1,5 prosentin kasvupotentiaalia suhteessa BKT:hen.

Sitoutuminen palveludirektiivin ripeään täytäntöönpanoon

Palveludirektiivin täytäntöönpano edellyttää jäsenvaltioilta suuria ponnistuksia. Niiden on tehtävä merkittäviä muutoksia hallintoonsa ja lakeihinsa. Tässä yhteydessä niiden on käytävä perusteellisesti läpi säännöksensä, joita sovelletaan moneen eri taloudellisen toiminnan lajiin kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Toistaiseksi tulokset ovat olleet rohkaisevia, mutta itsetyytyväisyyteen ei ole varaa. Jäsenvaltioiden on saatettava palveludirektiivi voimaan kokonaisuudessaan mahdollisimman nopeasti. Jäsenvaltioissa olisi asetettava etusijalle seuraavat toimet: niissä maissa, joissa lainsäädännön tarkastelu on vielä kesken, tämä työ olisi saatava kiireesti päätökseen; jos direktiivin voimaansaattaminen on kesken, olisi asetettava jäljellä olevien täytäntöönpanosäännösten hyväksyminen keskeiseksi poliittiseksi tavoitteeksi; jos kaikkien tarvittavien muutosten toteuttaminen uhkaa viivästyä merkittävästi, olisi tehtävä kaikki mahdollinen prosessin vauhdittamiseksi; jos keskitettyjä asiointipisteitä ei ole vielä perustettu tai niitä ei ole tarpeeksi, olisi nopeasti toteutettava toimenpiteitä direktiivin vaatimusten täyttämiseksi. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että niiden viranomaiset täyttävät yhteistyövelvoitteensa hyödyntämällä tehokkaasti sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmää (IMI).

Jotta koko direktiivi saataisiin nopeasti voimaan, komission on puolestaan toteutettava kaikki tarvittavat täytäntöönpanotoimet ja jatkettava niiden jäsenvaltioiden taivuttelua, jotka ovat jääneet jälkeen direktiivin voimaansaattamisessa. Komission on myös tiedotettava Euroopan parlamentille, neuvostolle ja sidosryhmille direktiivin voimaansaattamisen etenemisestä. Samalla sen on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa edelleen pyrittävä parantamaan hallintomenettelyjä ja yhteistyöjärjestelyjä. Pitkän aikavälin tavoitteena on kehittää keskitetyistä asiointipisteistä sähköisten viranomaispalvelujen keskuksia, jotka kattaisivat sellaisetkin alat ja menettelyt, jotka eivät kuulu palveludirektiivin piiriin (esim. verotus).

Lisäksi jäsenvaltioiden ja komission olisi suhtauduttava kaikella vakavuudella direktiivin mukaisesti vuoden 2010 aikana toteutettavaan vastavuoroiseen arviointiin. Arvioinnin tuloksia olisi hyödynnettävä kohdennettujen jatkotoimien toteuttamisessa.

Teollisuuden palvelut

EU:n teollisuuden on panostettava entistä enemmän palvelujen tarjoamiseen, jotta se säilyttäisi kilpailukykynsä maailmanmarkkinoilla. Valmistusteollisuudessa ja muilla teollisuudenaloilla toimivien yritysten on luotava uusia liiketoimintamahdollisuuksia kehittämällä oheispalveluja, kuten huolto-, tuki-, koulutus- ja rahoituspalvelut. Näiden palvelujen kasvupotentiaali on yleensä huomattavasti suurempi kuin itse tuotteen valmistuksen. EU:n olisi vahvistettava teollisuus- ja yrityspalvelujen sisämarkkinoita poistamalla jäljellä olevat esteet, jotka haittaavat tällaisten palvelujen liikkuvuutta. Tätä varten olisi parannettava palvelujen standardointisääntöjä EU-tasolla ja edistettävä innovatiivisia palveluja.

Rajatyylittävän terveydenhuollon esteiden poistaminen

Direktiivi ei kata palvelumarkkinoita niiden koko laajuudessa. Komission olisikin harkittava lisätoimenpiteitä niiden monien palvelujen osalta, joita direktiivi ei kata kokonaan tai lainkaan.

Terveydenhuolto on sellainen erityishuomiota vaativa ala, jota palveludirektiivi ei kata. Rajatyylittävästä terveydenhuollosta tehdyn direktiiviehdotuksen tavoitteena on luoda selvälinjainen, läpinäkyvä säännöstö, jolla varmistetaan turvallisten, laadukkaiden ja tehokkaiden rajatyylittävien terveyspalvelujen tarjoaminen EU:n alueella sellaisissa tilanteissa, joissa potilas hakee hoitoa muussa jäsenvaltiossa kuin kotimaassaan. Ehdotettujen sääntöjen mukaan potilaan kulut korvattaisiin enintään samaan määrään, jonka hän olisi saanut vastaavasta hoidosta kotimaassaan, mutta hän vastaisi itse mahdollisista ylimenevistä kuluista. Ehdotus annettiin jo vuonna 2008, ja se olisi hyväksyttävä kiireellisesti.

Lisäksi olisi toteutettava useita tukitoimia, jotka vauhdittaisivat terveydenhuollon markkinoiden yhdentymistä. Komission ja jäsenvaltioiden olisi yhdessä käynnistettävä yksityiskohtainen EU:n terveydenhuoltojärjestelmien vertailuanalyysi. Komission olisi myös koottava ja levitettävä tietoa terveydenhuoltoalan parhaista teknologioista soveltaen terveysteknologiaa koskevan pilottihankkeen tuloksia. Olisi edistettävä tieto- ja viestintätekniikan käyttöä terveydenhuoltoa koskevan päätöksenteon tukena, jotta parhaat käytännöt saadaan järjestelmällisesti hyödynnetyksi. Lisäksi olisi laadittava erityiset säännöt potilaiden liikkuvuuden helpottamiseksi EU:ssa.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Pohditaan, millaisia aloitteita tarvitaan niillä palvelualoilla, joita palveludirektiivi ei kata kokonaan tai lainkaan, ja tehdään tarvittavat ehdotukset.
- ⇒ Hyväksytään rajatyylittävää terveydenhuoltoa koskeva direktiiviehdotus ja toteutetaan tukitoimenpiteitä, erityisesti jäsenvaltioiden terveydenhuoltojärjestelmien vertailuanalyysi.

2.7. Työntekijät sisämarkkinoilla: vanhoja ongelmia ja uusia haasteita

Työvoiman liikkuminen rajojen yli on EU:lle tärkeää. Se on myös laajemman ammatillisen (työpaikkojen ja toimialojen välillä tapahtuvan) ja sosiaalisen

(yhteiskuntaryhmien välillä tapahtuvan) liikkuvuuden perusta, jota pidetään yleisesti edellytyksenä EU:n menestymiselle maailmanlaajuisen taantumun tuloksena syntyvässä talousjärjestyksessä. Suljetut kansalliset työmarkkinat tai kilpailulta suojatut toimialat eivät pysty tuottamaan sen enempää uusia työpaikkoja kuin nopeampaa kasvuakaan. Työvoiman liikkuvuus auttaa myös vaimentamaan epäsymmetristen häiriöiden vaikutuksia ja reagoimaan paikallisiin rakenneuudistuksiin euroalueella, jossa valuuttakurssit ja rahapolitiikka eivät enää kuulu kansallisten viranomaisten keinovalikoimaan. EU:ssa ei kuitenkaan edelleenkään ole sellaista työvoiman liikkuvuutta, jota tarvittaisiin työmarkkinoiden tehostamiseksi ja rahaliiton toimivuuden varmistamiseksi.

Työvoiman liikkumista jäsenvaltioiden välillä vaikeuttavat useat kieleen ja kulttuuriin, perhemalleihin ja asuntomarkkinoiden rakenteeseen liittyvät esteet. Myös oikeudellisia ja hallinnollisia esteitä on vielä jonkin verran, mutta lainsäädännön kannalta työntekijöiden vapaa liikkuvuus on kaikesta huolimatta menestystarina. Sen sijaan talouden ja politiikan näkökulmasta siihen liittyy kaksi paradoksia.

Ensimmäinen paradoksi on se, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus on neljästä perusvapaudesta sekä kiistanalaisin että harvimmin käytetty. Kuten laajentumisesta, perustuslakisopimuksesta ja Lissabonin sopimuksesta käytyjen keskustelujen aikana kävi ilmi, suuri osa eurooppalaisista kantaa huolta siitä, että työperäinen maahanmuutto johtaa palkkojen alenemiseen ja paikallisten työntekijöiden työpaikkojen menettämiseen ja on taakaksi sosiaaliturvajärjestelmälle. Todellisuus on aivan toinen, sillä liikkuvuus EU:ssa on vähäistä. Vain 2,3 prosenttia eurooppalaisista asuu toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä maassa, jonka kansalaisia he ovat. Yhdysvaltojen liittovaltiojärjestelmään perustuvalla yhtenäisellä talousalueella muuttaa vuoden aikana kolme kertaa niin paljon ihmisiä osavaltiosta toiseen. EU:ssa muussa jäsenvaltiossa kuin omassaan työskentelevien määrä pysyi pitkään vakaana. Vuoden 2001 jälkeen näiden työntekijöiden määrä on kuitenkin kasvanut noin neljällä miljoonalla. Maahanmuutto EU:n ulkopuolelta vaikuttaa EU:n työmarkkinoihin huomattavasti enemmän. Muiden kuin EU-maiden kansalaisia oli EU:ssa vuonna 2008 noin 19,5 miljoonaa eli 3,9 prosenttia kokonaisväestöstä. Sitä paitsi Eurobarometritutkimukset osoittavat, että suurin osa eurooppalaisista joko ei ole kiinnostunut työskentelystä muualla EU:ssa tai kokee, että kynnyks on liian korkea. Vanhoissa ja uusissa jäsenvaltioissa suhtaudutaan liikkuvuuteen pääpiirteittäin yhtä nihkeästi.

Paradoksi on myös se, että sellaisia oikeudellisia esteitä, jotka rajoittavat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, on vähemmän kuin kolmea muuta taloudellista vapautta rajoittavia esteitä. Työntekijöiden liikkuvuutta rajoittavat

esteet ovat kuitenkin suurimpia ja vaikeimmin ylitettäviä. Neuvottelut sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien säännösten ajantasaistamisesta kestivät 11 vuotta.

Taantuma on osoittanut, että EU:ssa on kriisiaikoinakin vapaita työpaikkoja. Saavuttaakseen Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet unionin onkin kannustettava kansalaisia käyttämään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen nykyistä enemmän. Kasvava työttömyys ja sitkeät tulo- ja palkkaerot eri alueiden välillä eivät suinkaan lisää ainakaan sellaista liikkuvuutta, joka olisi EU:lle eduksi.

Suurimman hyödyn EU saisi uusilla ja innovatiivisilla aloilla työskentelevien, erittäin ammattitaitoisten työntekijöiden liikkuvuudesta. Lisäksi EU:n olisi sopeuduttava uudenlaiseen, dynaamiseen liikkuvuuteen ja edistettävä EU:n sisäistä kiertomuuttoa aivovuodon korvaamiseksi aivovoitolla. Tämä ei suinkaan tarkoita vakiintuneen politiikan kyseenalaistamista. Sen sijaan on toimittava entistä päättäväisemmin vanhojen oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden purkamiseksi ja pohdittava, miten kohdata uudet haasteet, joita uudentyypisistä liikkuvista työntekijöistä aiheutuu.

Sosiaaliturvaoikeuksien yhteensovittaminen ja siirrettävät eläkeoikeudet

Keskeinen edellytys työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteutumiseksi on se, että EU:n sisällä muuttaminen ei vaikuta kielteisesti muuttajan sosiaaliturvaan. Pitkällisten neuvottelujen tuloksena heinäkuussa 2009 hyväksytyt sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamispaketti saattoi 50-luvulta periytyvät yhteisön säännökset ajan tasalle. Vaikka tämä oli merkittävä edistysaskel, paketti on jo vanhentunut. Nykyiset säännöt on laadittu hoitamaan sellaisen työperäisen muuton ongelmia ja tarpeita, joka oli tavallista entisaikojen työmarkkinoilla. Sääntöjä on syytä edelleen mukauttaa uudenlaisten, keskenään entistä erilaisempien liikkuvien työntekijöiden tarpeisiin. Samoin on otettava huomioon joitakin erikoistapauksia, kuten rajatyöntekijät ja työntekijät, jotka ovat vailla toimeentuloturvaa kotimaassaan.

Eriytynyt ongelma on lisäeläke- ja sairausvakuutus-oikeuksien siirrettävyys. Nykyinen sääntely kattaa sosiaaliturvaetuudet, mutta muun kuin lakisääteisen sosiaaliturvan menettämistä ei ole voitu välttää. Tämä asettaa erittäin liikkuvat työntekijät erityisen epäedulliseen asemaan, koska he saattavat vaihtaa sosiaaliturvajärjestelmää useita kertoja uransa aikana ja koska heidän työsuhteensa ja työtehtäviensä laatu voi samalla muuttua. Asiaa koskeva komission ehdotus juuttui Euroopan parlamentin vahvasta tuesta huolimatta neuvoston käsittelyyn vuonna 2008 ja on ollut siitä lähtien jäissä.

Komission olisi priorisoitava kysymys työntekijöiden rajatylittävän liikkuvuuden esteistä EU:n eläkejärjestelmistä lähiaikoina järjestettävässä kuulemisessa. Tässä yhteydessä olisi pohdittava lisäeläkeoikeuksia koskevan 28. järjestelmän kehittämistä. Tällainen järjestelmä perustuisi kokonaan EU:n säännöksiin ja sitä sovellettaisiin rinnakkain 27 jäsenvaltion kansallisten lisäeläkejärjestelmien kanssa. Se olisi sekä yrityksille että työntekijöille valinnainen. Jos työntekijä valitsisi 28. järjestelmän, hänen muihin kuin lakisääteisiin etuuksiinsa sovellettaisiin samoja ehtoja kaikkialla EU:ssa. Soveltamisen helpottamiseksi voitaisiin säätää, että työntekijällä on mahdollisuus valita tämä järjestelmä ainoastaan ensimmäistä työsopimustaan tehdessään. Tämä olisi lisäkannustin kansainvälisestä liikkuvuudesta kaikkein innostuneimmille nuorille työntekijöille.

Myös rajatylittävää työtä haittaavien veroesteiden poistamiseen olisi kiinnitettävä huomiota. Eri jäsenvaltioiden erilaisen veroasteen vuoksi rajatylittävää taloudellista toimintaa on mahdotonta kohdella täysin tasapuolisesti. Tällä alalla eteneminen on aiemmin jätetty yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön varaan. Olisi kuitenkin ehkä mahdollista toteuttaa poliittisia toimia tasapuolisuuden turvaamiseksi esimerkiksi sellaisten verojen osalta, jotka kannetaan ulkomaankorvauksiin perustuvista tuloista.

Ammattipätevyyden tunnustamisen nopeuttaminen ja helpottaminen

Työntekijöiden rajatylittävää liikkuvuutta rajoittaa huomattavasti myös ammattipätevyyden kansainvälisen tunnustamisen monimutkaisuus. Automaattinen tunnustaminen koskee vain seitsemää yli 800 ammatista. Muissa tapauksissa (huonot) hallintokäytännöt, tunnustamisprosessin hitaus ja korporatistinen vastustus kansallisella tasolla lisäävät ulkomailla työskentelyn kustannuksia ja käytännössä vaikeuttavat pääsyä säänneltyihin ammatteihin. Siksi olisi selkeytettävä ja vahvistettava direktiiviin 2005/36/EY perustuvaa säännöstöä, joka koskee ammattipätevyyden tunnustamisen helpottamista jäsenvaltioiden välillä. Rimaa voidaankin korottaa nyt, kun ministerineuvoston asiaa koskeviin päätöksiin vaaditaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan enää määräenemmistö entisen yksimielisyysvaatimuksen sijasta. Sitä paitsi nykyään ollaan entistä tietoisempia siitä, että koulutuksen sisältö jäsenvaltioissa ei ole Bolognan prosessista huolimatta vielääkään lähentynyt siksi paljon, että lisätoimet olisivat turhia. Ammattipätevyyden tunnustamisen helpottamiseksi olisi siis saatettava EU:n nykyinen säännöstö ajan tasalle. Erittäin ammattitaitoisten työntekijöiden liikkuvuuden helpottamiseksi olisi lisättävä mahdollisuuksia ammattipätevyyden automaattiseen tunnustamiseen muillakin kuin nykyisillä seitsemällä alalla. Tämä koskee erityisesti vihreän ja digitaalisen teollisuuden alalla tarvittavia uusia pätevyyskysymyksiä.

Ensiarvoisen tärkeää on myös EU:n taito- ja osaamislukituksen (ESCT) kehittäminen. Tämän järjestelmän ansiosta voitaisiin huolehtia siitä, että työnhakijoiden taidot ja osaaminen sekä työpaikkailmoituksessa esitetyt tehtäväkuvaukset ymmärretään samalla tavalla kaikkialla Euroopassa ja että ne ovat helposti siirrettävissä.

Ammattitaitoisen työvoiman ja avoimien työpaikkojen kohtaaminen sisämarkkinoilla

Kolmas työntekijöiden rajatylittävää liikkuvuutta rajoittava ongelma on vaikeus löytää avoimiin työpaikkoihin taidoiltaan sopivat työntekijät. Ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan erilaisia toimia sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Eures-verkosto on ollut menestys. Se välittää nykyään noin miljoonaa avointa työpaikkaa ja tarjoaa kattavat neuvontapalvelut muihin EU-maihin pyrkiville työnhakijoille sekä rekrytoiville yrityksille nivomalla yhteen kaikkien jäsenvaltioiden julkiset työvoimapalvelut. Aikaa myöten Euresin tehtäväkuva on laajentunut ja se on kasvanut pelkästä tietokannasta Euroopan laajuisesti kansainväliseksi työnvälityspalveluksi. Tätä prosessia olisi jatkettava kehittämällä Euresin yhteyksiä kansallisiin työvoimapalveluihin, työmarkkinajärjestöihin ja yksityisiin työnvälitystoimistoihin, tehostamalla sen keinoja edistää osaamisen kohtaantoa ja laajentamalla sen neuvontapalvelut kattamaan liikkuvuuden kaikki vaiheet. Lisäksi olisi kehitettävä Euresin yhteyksiä Solvit-verkostoon ja muihin tiedotus- ja ongelmanratkaisuverkostoihin, jotta se voisi vastata kansalaisten esiin nostamiin, vapaaseen liikkuvuuteen liittyviin kysymyksiin. Enemmän huomiota olisi kiinnitettävä myös niille työntekijöille suunnattavaan tiedottamiseen, neuvontaan ja kannustimiin, jotka palaavat kotimaahansa ulkomailla työskentelyn jälkeen. Koska myös paluu lähtömaahan kuuluu työntekijöiden vapaan liikkuvuuden piiriin, EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden julkisten työvoimapalveluiden olisi tehtävä yhteistyötä sen varmistamiseksi, että työntekijän kotimaakin saa liikkuvuudesta lisäarvoa.

Kansalliset työvoimapalvelut ja -politiikat sekä työmarkkinajärjestöt ovat avainasemassa, kun pyritään muuttamaan asenteita liikkuvuuteen myönteisemmiksi EU:ssa ja valvomaan työntekijöiden ja yritysten oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista. EU:n rakennerahastojen, erityisesti Euroopan sosiaalirahaston, olisi tuettava ja helpotettava toimia, joilla edistetään EU:n sisäistä liikkuvuutta ja tehostetaan liikkuvuutta koskevia tiedotus- ja neuvontapalveluja.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Koordinoidaan erittäin liikkuvien työntekijöiden, erityisesti tutkijoiden sosiaaliturvaa.
- ⇒ Perustetaan 27 jäsenvaltion lisäeläkejärjestelmiä täydentävä 28. järjestelmä rajatyöntekijöiden lisäeläkeoikeuksia varten.
- ⇒ Puretaan rajatylittävän työn veroesteet.
- ⇒ Laajennetaan ammattipätevyden automaattista tunnustamista.
- ⇒ Parannetaan ammattipätevyuden ja -taidon läpinäkyvyyttä ja tunnustamista kehittämällä kansallisia tutkintojärjestelmiä ja perustamalla Euroopan taito- ja osaamisluokitus (ESCT).
- ⇒ Kehitetään Eures-järjestelmää täysipainoiseksi sisämarkkinoiden työnvälityspalveluksi.

2.8. Pääoman ja rahoituspalvelujen sisämarkkinat

Sisämarkkinoita tukevaa valvontaa, ei markkinoiden pirstoutumista valvonnan vuoksi

Pääoman sisämarkkinoilla ja niihin läheisesti yhteydessä olevilla rahoituspalvelujen sisämarkkinoilla on ratkaiseva merkitys, jotta resurssit voidaan kohdentaa tehokkaasti (kasvun ja työllisyyden avaintekijä) ja talouden vakaus säilyisi. Erityisesti Euroopassa vallitsi 1970- ja 1980-luvulla tiukka järjestelmä, jolla rajoitettiin kilpailua ja resurssien kohdentamista rahoituspalvelualalla ja joka palveli usein julkisen sektorin alijäämien rahoittamista. Tämä vaikutti kielteisesti investointeihin ja kasvuun. Seuraavalla vuosikymmenellä alkanut rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen, jonka yhteydessä ei – varsinkaan Yhdysvalloissa – parannettu vakavaraisuusvaatimuksia ja valvontaa, vaikutti ratkaisevasti finanssikriisin syntymiseen.

Euroopan unioni on sitoutunut – myös G20-maiden puitteissa – kunnianhimoiseen ohjelmaan, jonka tavoitteena on luoda asianmukainen valvontajärjestelmä. Ohjelman taustalla on Euroopan komission teettämä De Larosièren raportti.

EU:n toimielimet pitävät poliittisia toimia tällä osa-alueella ensisijaisen tärkeinä. Käynnissä olevaa työtä ei ole tarpeellista käsitellä tässä raportissa (1).

On kuitenkin tarpeellista korostaa, kuinka ensiarvoisen tärkeää on, että tulevissa parlamentin ja neuvoston säädöspäätöksissä vaikutukset rahoituspalvelujen sisämarkkinoihin ovat keskeisellä sijalla. Kyseisten päätösten seurauksena perustettavat valvontarakenteet vaikuttavat EU:n rahoitusalaan todennäköisesti pitkään. Neuvosto tekee vakavan strategisen virheen, jos se jäsenvaltioiden paineiden vuoksi asettaa etusijalle luonnollisen taipumuksen suojella kansallista valvontatoimivaltaa ja päätyy puolivillaisiin ratkaisuihin. Ne voisivat johtaa pirstoutuneisiin ja herkemmin haavoittuviin sisämarkkinoihin.

Tuetaan sisämarkkinoita ja rahoitusmarkkinoiden yhdentymistä laskemalla liikkeeseen EU:n joukkolainoja

EU tarvitsee nykyaikaisen ja kehittyneen rahoitusjärjestelmän, joka rakentuu riskittömän likvidin omaisuuslajin ympärille. Tämä omaisuuslaji, jonka perusteella muiden omaisuserien hinnoittelu määräytyisi, tarjoaisi perustan talouden keskeisten toimintojen (resurssien kohdentaminen, talletusten välittäminen sijoituksiksi, riskien jakamisen edistäminen ja yhteisen rahapolitiikan yhdenmukaisempi toteuttaminen kaikkialla euroalueella) tehokkaalle hoitamiselle. Tällainen instrumentti lujittaisi sisämarkkinoiden vahvuuksia, tukisi euroa maailmanlaajuisena valuuttana ja edistäisi EU:n talouksien kitkatonta toimintaa, niin tavanomaisina aikoina kuin ulkoisten sokkien ja finanssikriisien kohdatessa, ja viime kädessä lisäisi kasvua ja työllisyyttä jäsenvaltioissa.

Valtion joukkolainamarkkinat ovat laajemman ja moninaisemman sijoittajakunnan tukemana toimineet euron käyttöönotosta lähtien Euroopan rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen katalysaattorina. Tämä on vähentänyt valtioiden kaupankäynti- ja rahoituskuluja. Samalla muiden omaisuuslajien (kuten yrityslainojen, katettujen joukkolainojen, omaisuusvakuudellisten arvopaperien ja monien johdannaisinstrumenttien) markkinoiden kehitys on vauhdittunut.

Valtion joukkolainojen markkinat ovat kuitenkin edelleen pirstoutuneet, sillä velkasitoumusten liikkeeseenlasku tapahtuu edelleen kansallisella tasolla eikä euron tarjoamien mittakaavaetujen hyödyntämiseksi ole toteutettu toimia, läpinäkyvyyden ja koordinoinnin lisäämistä lukuun ottamatta. Pirstoutuneisuuden vuoksi Euroopan joukkolainamarkkinat eivät ole yhtä likvidit kuin vastaavat Yhdysvaltojen ja Japanin markkinat⁷. Tästä aiheutuu kustannuksia sijoittajille, liikkeeseenlaskijoille, muille velallisille ja viime

⁷ Tämä näkyy käteismarkkinoiden vähäisenä liikevaihtona ja likvidiyden siirtymisenä johdannaismarkkinoille sekä siinä, että annit ovat yhä suhteellisen pieniä eikä ole olemassa kaikkiiin juoksuaikoihin ja kaikkiiin instrumenttilajeihin soveltuvaa tehokasta ja täysin edustavaa vertailuinstrumenttia. Saksan bund ei ole tällainen, vaikka se siltä näyttäisi.

kädessä Euroopan kansalaisille. Kotitaloudet esimerkiksi joutuvat maksamaan korkeampaa korkoa asuntolainoistaan, joiden hinnoittelu perustuu valtion joukkolainoihin⁸. Yritysten, etenkin pienten sellaisten, on vaikea saada joukkolainarahoitusta, minkä vuoksi ne altistuvat oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen liittyville omistajaohjauksen riskeille. Euroopan merkittävät julkiset infrastruktuurihankkeet, kuten TEN-verkot, ovat ylikansallisia eivätkä sovellu pirstoutuneisiin kansallisiin järjestelmiin. Niiden rahoitus kärsii siitä, että ei ole likvidejä joukkolainamarkkinoita hyvin pitkän juoksuajan lainoille, ja toisaalta eläkerahastojen tapaisille pitkän aikavälin sijoittajille ei ole tarjolla niiden sijoitustarpeita vastaavia joukkolainoja. Myös EU:n toimielinten toteuttamat rahoitusoperaatiot ovat todennäköisesti kalliimpia kuin niiden tarvitsisi olla. Nykyinen pirstoutuneisuus on esteenä ulkomaisen pääoman tulolle Eurooppaan – esim. valtiolliset sijoitusrahastot eivät ole kiinnostuneita pienistä anneista – ja jos pääomaa tulee muualta, siitä pyydetään lisähintaa korvauksena Euroopan joukkolainamarkkinoiden likvidiyden puutteesta. Tämä merkitsee varallisuuden nettosiirtymää muualle maailmaan. Lopuksi voidaan mainita, että rahoitusmarkkinoiden toimimattomuus voi vaikeuttaa uudistuksia muilla osa-alueilla⁹. Kaiken kaikkiaan euron mahdollisuuksia rajoittaa kiistämättä se, että sen tukena ei ole asianmukaisia rahoitusinstrumentteja arvopaperisijoittamiseen rahoituksen sisämarkkinoilla. Tämä vähentää euroalueen houkuttelevuutta sijoituskohteena erityisesti finanssikriisin aikana, jolloin Euroopan käytettävissä oleva pääoma ja sitä kautta sen mahdollisuudet kasvuun ja työllistämiseen vähenevät.

Euroopassa on likvidinä ja turvallisenä pidettävä valtion joukkolaina: Saksan bund. Sijoittajat pitävät sitä suhteessa vahvempana kuin muita Euroopan valtioiden joukkolainoja. Globaalista näkökulmasta bund on kuitenkin suhteellisen pieni yksikkö. Euron arvon laskeminen äskettäin Kreikan kriisin aikana johtui siitä, että pääomaa virtasi Euroopasta Yhdysvaltojen joukkolainoihin, mitä edes bundin laadukkuus ei pystynyt hillitsemään. Euroopalle aiheutuu selvästi tappiota maailmanluokan instrumentin puuttumisesta.

Valtion joukkolainojen markkinoiden pirstoutuneisuuden ratkaiseminen edellyttää, että luodaan uudet Euroopan laajuiset markkinat, joilla on globaali ulottuvuus. Samalla on ratkaistava oikeutetut huolenaiheet: on varmistettava, että vastuullista finanssipolitiikkaa harjoittavat maat eivät joudu tavalla tai toisella tulemaan kurittomien jäsenvaltioiden avuksi. Jo pelkästään pelko siitä, että näin voisi käydä, vaikuttaisi vastuullisten maiden edulliseen markkina-

⁸ Kymmeneksi vuodeksi otetussa 100 000 euron asuntolainassa jokainen valtion joukkolainamarkkinoiden tehottomuudesta johtuva peruspiste merkitsee 50 euron ylimääräistä korkoa koko laina-aikana.

⁹ Toimivat rahoitusmarkkinat auttavat talouden toimijoita pääsemään lyhytaikaisten tulonmenetysten yli ja tasoittamaan kulutusta pidemmällä aikavälillä, minkä ansiosta uudistusten pitkän aikavälin hyödyt toteutuvat.

asemaan, minkä vuoksi mikään tällainen ehdotus ei houkuttele. Näin ollen on ajettava maltillisia muutoksia liikkeeseenlaskukäytäntöihin niin, että niillä voitaisiin sekä parantaa sisämarkkinoiden toimintaa että varmistaa perussopimukseen sisältyvän avustamiskiellon noudattaminen. Tehoavamman monenvälisen valvonnan lisäksi moraalikadon torjumisessa olisi hyötyä siitä, että tuhlaileviin valtioihin kohdistuisi vahvempi markkinakuri¹⁰. Siihen voitaisiin päästä lisäämällä markkinoiden reagointia kansalliseen julkisen talouden kehitykseen ja tekemällä mahdollinen velanmaksun laiminlyönti muiden EU-maiden kannalta paremmin hallittavaksi. Näin olisi todennäköisempää, että markkinat hinnoittelevat velanmaksun laiminlyönnin mahdollisuuden.

Tätä taustaa vasten eurooppalaisen elimen laajamittainen lainanotto ja edelleenlainaus jäsenvaltioille voi olla punnittu ratkaisu. Edelleenlainaus jäsenvaltioille ei saisi ylittää tiettyä tasoa suhteessa maan BKT:hen (kaikille jäsenvaltioille sama). Siltä osin kuin tämä mekanismi ei pystyisi tyydyttämään jäsenvaltioiden rahoitustarpeita, ne laskisivat edelleen liikkeeseen omia kansallisia velkainstrumenttejaan, joista ne yksin vastaavat.

Koska jäsenvaltiot saisivat tämän mekanismin avulla rahoitusta halvemmalla, ne asettaisivat tämän eurooppalaisen elimen luotottajana etusijalle suhteessa markkinoilla liikkuvien velkainstrumenttiensa haltijoihin, mikä teoriassa kasvattaisi velanmaksun laiminlyönnin mahdollisuutta ainoastaan jälkimmäisten osalta. Tämä puolestaan lisäisi markkinoilla liikkuviin velkainstrumentteihin kohdistuvaa markkinoiden painetta (ja niiden tuottoa), mikä kannustaisi jäsenvaltioita nopeasti vähentämään tällaista velkaa vakaata finanssipolitiikkaa noudattamalla.

Mekanismin piiriin voisivat kuulua kaikki EU-maat, jolloin myös euroalueen ulkopuoliset maat saisivat euromääräisiä lainoja. Tämä kannustaisi niitä huolehtimaan ERM II -vaatimusten mukaisesti valuuttansa vakaudesta suhteessa euroon, mikä tukisi euroalueen laajentumista. Mitä suurempi määrä EU-maita osallistuu mekanismiin, sitä enemmän eurooppalainen elin laskee lainoja liikkeeseen ja sitä suurempi hyöty koituu Euroopan joukkolainamarkkinoille, ja viime kädessä sisämarkkinoille, kun joukkolainamarkkinoiden likviditeetti ja syvyys lisääntyvät.

Voisi olla mielenkiintoista aloittaa pienemmällä maamäärällä edellyttäen, että syntyy liikkeeseenlaskija, jolla on merkitystä globaalisti. Mekanismi olisi näin ollen houkutteleva jo siinäkin tapauksessa, että mukana olisivat ne EU:n jäsenvaltiot, joiden velkavolyymi on pieni tai keskisuuri, puhumattakaan, jos

¹⁰ Markkinakuri on EMU:n aikana osoittautunut melko tehottomaksi estämään epätasapainojen kasautumista, mikä viime kädessä vaarantaa perussopimukseen sisältyvän avustamiskiellon noudattamisen.

suuren velkavolyymien maat ovat mukana. Täyden hyödyn EU saisi tästä ainoastaan, jos Saksa olisi valmis osallistumaan prosessiin. Tämä merkitsisi Euroopalle merkittävää askelta kohti tehokkaampia rahoitusmarkkinoita ja vahvempia sisämarkkinoita sekä vahvistaisi euroa kansainvälisenä valuuttana ja samalla koko Euroopan taloutta. Saksalle se antaisi mahdollisuuden ohjata prosessia, joka on Euroopalle sekä poliittisesti että taloudellisesti erittäin merkityksellinen, ja vaikuttaa mekanismin suunnitteluun niin, että siinä otetaan huomioon Saksan halu vahvistaa julkisen talouden kurinalaisuutta EU:ssa ja säilyttää edulliset rahoitusehtonsa.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Varmistetaan, että rahoitusvalvonnan rakenne *ei* johda sisämarkkinoiden pirstoutumiseen.
- ⇒ Tutkitaan mahdollisuutta vahvistaa rahoitusmarkkinoiden yhdentymistä laskemalla liikkeeseen EU:n joukkolainoja.

2.9. Sisämarkkinoiden fyysinen infrastruktuuri: investoinnit haasteena

On vaikeaa kuvitella sisämarkkinoita ilman fyysistä infrastruktuuria, joka yhdistää sen osia: teitä ja muita liikenneyhteyksiä, sähköverkkoja, sähköistä viestintää ja vesireittejä. Infrastruktuurilla varmistetaan liikkuvuus, jota toimivat yhdennetyt markkinat edellyttävät, ja edistetään kasvua ja kestävä kehitystä. Infrastruktuuri on avain alueelliseen yhteenkuuluvuuteen. Vaikka infrastruktuurin merkitys sisämarkkinoille on selvä ja EU:n keskeinen rooli Euroopan laajuisten verkkojen kehittämisessä tunnustetaan, on esteitä, jotka yhä estävät ”eurooppalaisen ajattelun” tällä osa-alueella.

Infrastruktuurihankkeiden suunnittelu, rahoitus ja toteuttaminen tapahtuu yleensä kansallisesti. Kun tuotanto ja jakelu yhdentyvät valtioiden rajojen yli ja kun energiahuolto ja sähköinen viestintä edellyttävät yhteenliittämistä, valtioiden rajat ylittävän infrastruktuurin puutteet ovat yhä vakavampi ongelma. Toisaalta sisämarkkinoilla on yhä pullonkauloja, etenkin uusissa jäsenvaltioissa. Toisaalta on rakennettava uutta infrastruktuuria, jos Eurooppa haluaa vauhdittaa siirtymistä vihreään, osaamiseen perustuvaan talouteen.

Infrastruktuurin puutteiden korjaamiseen liittyy teknisiä ja koordinoitua koskevia haasteita, mutta myös rahoitushaasteita. Talouskriisillä on merkittävä vaikutus jäsenvaltioiden kykyyn rahoittaa uusia infrastruktuurihankkeita, kun ensisijaisesti pitäisi vakauttaa julkista taloutta. Samaan aikaan yksityisellä

sektorilla on vaikeuksia saada rahoitusta ja sen oikeusvarmuutta on lisättävä antamalla selvät ohjeet kilpailupolitiikan (kilpailunrajoitukset ja valtiontuki) täytäntöönpanosta tällä osa-alueella sekä kannustettava investoimaan verkkoihin kilpaillussa ympäristössä. Euroopan on tarkasteltava rajatylittäviä investointeja uusin silmin ja etsittävä innovatiivisia tapoja niiden rahoittamiseen. Avainkysymys on, miten saada uutta rahoitusta keskipitkän ja pitkän aikavälin investoinneille, joilla on Euroopan tason merkitystä. Yksi tapa lähestyä ongelmaa on tutkia kaikki mahdollisuudet yhdistää julkista ja yksityistä rahoitusta sekä käyttää useammin innovatiivisia rahoituskeinoja, kuten käyttäjämaksuja. Julkisen talouden kaventunut liikkumavara lisää luonnollisesti julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien merkitystä infrastruktuuri-investointien toteuttamisessa. Tässä suhteessa on ratkaisevan tärkeää helpottaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien ja rakennerahastojen käytön yhdistämistä.

Toinen vaihtoehto on parantaa pitkän aikavälin sijoittajien (julkisella mandaatilla toimivat rahoituslaitokset, mutta myös yksityiset sijoittajat, kuten eläkerahastot) kannustimia suunnata resurssinsa pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeisiin. Pitkän aikavälin sijoittajien sijoitusvarallisuuden määrän arvioidaan olevan globaalilla tasolla 30 000 miljardia euroa, mutta vain pieni osa varoista käytetään infrastruktuuri-investointeihin. Viimeaikaiset innovaatiot, kuten 1,5 miljardin euron Marguerite-rahasto, jossa ovat mukana Euroopan investointipankki ja kuuden jäsenvaltion julkiset rahoituslaitokset, ovat hyvä lähtökohta. Olisi syytä harkita, pitäisikö laatia pitkän aikavälin sijoittajia koskevaa eurooppalaista sääntelyä, jolla voitaisiin kannustaa suuntautumista infrastruktuuri-investointeihin, ottaen huomioon tämän sijoittajaryhmän erityispiirteet ja ryhmään kuuluvien toimijoiden moninaisuus.

Lopuksi todettakoon, että infrastruktuuri-investointeihin tarvittavia resursseja voitaisiin vapauttaa kehittämällä Eurooppaan likvidit joukkolainamarkkinat hyvin pitkän juoksuajan joukkolainoille. Näin voitaisiin hankkia rahoitusta merkittäville valtioiden rajat ylittävälle investoinneille EU:n tasolla sekä huolehtia riittävästä joukkolainojen tarjonnasta pitkän aikavälin sijoittajien tarpeisiin. Tällaisten markkinoiden kehittäminen edellyttäisi, että pohditaan ratkaisuja, joilla valtion joukkolainojen markkinoiden pirstoutuneisuus korjataan.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ helpotetaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien yhdistämistä rakennerahastojen käyttöön;
- ⇒ tutkitaan, tarvitaanko eurooppalaista sääntelyä, jolla kannustetaan pitkän aikavälin sijoittajia keskittymään infrastruktuurihankkeisiin;
- ⇒ luodaan infrastruktuuri-investointien ja rahoituksen osalta maksimaalinen oikeusvarmuus kilpailupolitiikan suhteen.

3 LUKU

LUODAN YHTEISYMMÄRRYS VAHVEMMISTA SISÄMARKKINOISTA

3.1. Sisämarkkinat ”erittäin kilpailukykyisen sosiaalisen markkinatalouden” asialla

Tässä raportissa on keskeisellä sijalla kysymys, miten sisämarkkinoihin saadaan uutta potkua. Aukkojen paikkaaminen ja tähtääminen uusiin aluevaltauksiin on keskeistä, jotta voidaan synnyttää uutta energiaa ja luottamusta sisämarkkinahankkeeseen. Ei ehkä riitä, että luodaan suotuisa poliittinen ilmapiiri kestäville toimille, kun monet eurooppalaiset – toisinaan poliittiset päättäjät ja jopa yritysjohtajatkin – epäilevät markkinoiden yhdentymisen etuja ja ajattelevat, että markkinoiden avaaminen on mennyt pidemmälle kuin on tarpeellista tai toivottavaa.

Ajan mittaan EU:n järjestelmään on kasautunut sisäistä epäsymmetriaa ylikansallisella tasolla tapahtuvan markkinoiden yhdentämisen ja kansallisella tasolla tapahtuvan sosiaalisen suojelun välillä. Tämä aiheuttaa kitkaa ja luo pettymystä ja vihamielisyyttä markkinoiden avaamista kohtaan. Jotta sisämarkkinoiden uudistaminen olisi kestävä, kitkan aiheuttajat on poistettava kohdennetusti. Joissakin tapauksissa on muutettava nykyisiä sisämarkkinasääntöjä, jotta sosiaalinen ja paikallinen ympäristö voidaan ottaa huomioon. Toisissa taas on lisättävä kansallisten sääntelyjärjestelmien koordinoitua, jotta ne olisivat EU:n periaatteiden mukaisia.

Raportin seuraavilla sivuilla tarkastellaan poliittisia haasteita ja mahdollisia toimia, jotka koskevat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja, julkisia hankintoja, teollisuuspolitiikkaa, veropolitiikan koordinoitua ja aluepolitiikkaa. Näillä rakennuspalikoilla sisämarkkinat ja sosiaalinen ja kansalaisulottuvuus sovitetaan yhteen EU-sopimuksen ”erittäin kilpailukykyisen sosiaalisen markkinatalouden” ajatuksen kanssa.

3.2. Taloudelliset vapaudet ja työntekijöiden oikeudet Viking- ja Laval-tapausten jälkeen

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen vuosina 2007 ja 2008 tekemät päätökset asioissa Viking, Laval, Rüffert ja komissio v. Luxemburg synnyttivät uudestaan vanhan jakolinjan, joka ei ollut koskaan poistunutkaan. Kyseessä on jako niihin, jotka haluavat lisätä markkinoiden yhdentämistä, ja niihin, joiden mielestä taloudelliset vapaudet ja sääntelyn luomien esteiden poistaminen merkitsevät kansallisella tasolla suojeltujen sosiaalisten oikeuksien lakkauttamista.

Tämän jakolinjan muodostuminen uudelleen saattaa etäännyttää julkista mielipidettä, työväenliikettä ja ammattiliittoja sisämarkkinoista ja EU:sta, vaikka ammattiliitot ovat olleet taloudellisen yhdentymisen keskeisiä tukijoita.

Tuomioistuimen käsittelemät asiat ovat tuoneet esiin jakolinjat sisämarkkinoiden ja kansallisen tason sosiaalisen ulottuvuuden välillä kahdella tavalla.

Ensinnäkin tapaukset toivat pintaan jännitteet, joita nykyiseen sääntelyyn kohdistuu, kun työntekijöitä lähetetään työhön toiseen jäsenvaltioon tilanteessa, jossa sosiaaliturvaa ja työntekoa koskevat ehdot ovat erilaiset ja sosiaaliseen polkumyyntiin ja epätasapuoliseen kilpailuun liittyviin riskeihin suhtaudutaan yhä sensitiivisemmin. Toiseksi tuomioistuimen päätökset osoittivat, että EU:n lainsäädäntö ulottuu kollektiivisiin työriitoihin. Tämä on tuonut työmarkkinaosapuolet ja työtaistelutoimet suoraan sisämarkkinoiden taloudellisen rakenteen ytimeen. Samalla se merkitsee, että sekä kansallisia työmarkkinajärjestelmiä että lakko-oikeuden käyttämistä on ehkä mukautettava, jotta ne olisivat sopusoinnussa SEUT-sopimuksessa määrättyjen taloudellisten vapauksien kanssa.

Konkreettiset ja normatiiviset kysymykset liittyvät läheisesti toisiinsa. Käytännön kannalta kysymys kuuluu, onko lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi edelleen asianmukainen perusta hallita lisääntyvää työntekijöiden lähettämistä tilapäisesti toiseen jäsenvaltioon ja samalla suojella työntekijöiden oikeuksia. Normatiiviselta kannalta kysymys kuuluu, mitkä ovat työntekijöiden oikeudet työtaistelutoimiin sisämarkkinoilla ja mikä on työtaistelutoimien asema suhteessa taloudellisiin vapauksiin.

Poliittiset päättäjät ovat laajasti tietoisia siitä, että näiden kysymysten selvittämistä ei pitäisi jättää unionin tuomioistuimen tai kansallisten tuomioistuinten satunnaisten tulevien oikeudenkäyntien varaan. Poliittisten voimien on etsittävä ratkaisu SEUT-sopimuksen sosiaalisen markkinatalouden tavoitteen mukaisesti.

Puheenjohtaja Barroso on ilmoittanut Euroopan parlamentissa komission aikovan esittää asetusta, jolla parannetaan lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin tulkintaa ja täytäntöönpanoa. Kaukana toisistaan olevat kannat ja työmarkkinaosapuolten vaatimukset tekevät asiasta hyvin arkaluonteisen.

Asian tärkeyden vuoksi raportin valmistelussa kiinnitettiin erityistä huomiota työmarkkinaosapuolten näkemysten kuunteluun. Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY:n) ja BusinessEuropen kanssa järjestettiin yhteinen kuuleminen. Työmarkkinaosapuolilla oli tilaisuus keskustella huolenaiheistaan niiden kantojen perusteella, joita esitettiin neljän työmarkkinajärjestön 19. maaliskuuta 2010 hyväksymässä raportissa (*Report on joint work of the European Social Partners on the ECJ rulings in the Viking, Laval, Rüffert and Luxembourg cases*), jonka ne olivat laatineet komission ja EU:n puheenjohtajana

toimineen Ranskan pyynnöstä. Kuuleminen osoitti, että kannat ovat yhä kaukana toisistaan, mutta on myös yhteisiä huolenaiheita, joiden varaan voidaan rakentaa osapuolten lähentämiseksi. Lähentymistä voitaisiin helpottaa käsittelemällä sekä konkreettisia että normatiivisia näkökohtia, joista keskustelua käydään. Ne vaativat kuitenkin erilaisia strategioita sisämarkkinoiden ja sosiaalisten vaatimusten tasapainottamiseksi.

Lisää selvyyttä lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin täytäntöönpanoon

Jotta lähetetyille työntekijöille voitaisiin taata oikeudenmukaiset ja tasapainoiset oikeudelliset puitteet, on vähennettävä mahdollisuuksia moniselitteisyyteen lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin tulkinnassa ja täytäntöönpanossa. Jäsenvaltioissa, joissa ongelmat ovat olleet suurimpia, on annettu soveltamissäädöksiä, joskus hyvinkin vaikean poliittisen prosessin seurauksena. Euroopan tason toimet tiedonsaannin helpottamiseksi, kansallisten viranomaisten välisen yhteistyön vahvistamiseksi ja väärinkäytön rankaisemiseksi tehokkaammin auttaisivat kuitenkin poistamaan epäselvyydet, jotka vielä vaikuttavat direktiivin tulkintaan. Tässä yhteydessä on myös ensiarvoisen tärkeää, että taistelua postilaatikkoyrityksiä vastaan tehostetaan ja että vahvistetaan lähetettyjen työntekijöiden oikeussuojakeinoja vastaanottavassa valtiossa kokemiaan oikeudenloukkauksia vastaan.

Suojellaan työntekijöiden oikeuksia ja torjutaan protektionismia

Seuraava kysymys on, miten hälventää ammattiliittojen huolta, että taloudellisten vapauksien toteuttaminen vähentää lakko-oikeuden suojaa.

Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut on tehty ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Lissabonin sopimuksessa sosiaalinen markkinatalous asetetaan erikseen mainiten unionin tavoitteeksi ja Euroopan perusoikeuskirjasta tehdään oikeudellisesti velvoittava perussopimustasolla. Näistä elementeistä pitäisi muodostua uusi oikeudellinen ympäristö, jossa ammattiliittojen esittämiin kysymyksiin ja huolenaiheisiin toivottavasti löytyy asianmukainen ratkaisu. Jos näin ei kuitenkaan ole, on tutkittava mahdollisuuksia poliittisiin jatkotoimiin.

Teoriassa taloudellisten vapauksien ja lakko-oikeuden tasapainottaminen olisi mahdollista kahden vastakkaisen strategian avulla.

Toisaalta ammattiliitot ehdottavat perussopimuksen muuttamista niin, että siihen otetaan lauseke, ns. sosiaalisen kehityksen lauseke, joka jättäisi lakko-oikeuden perussopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisen lausekkeen mallina voitaisiin käyttää sisämarkkinoiden toimivuudesta jäsenvaltioiden välisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o

2679/98 2 artiklaa. Kansallisella tasolla tunnustettu lakko-oikeus tehtäisiin sosiaalisen kehityksen lausekkeella ”immuuniksi” sisämarkkinasäännöille. Lyhyellä aikavälillä perussopimuksen muuttaminen ei kuitenkaan vaikuta realistiselta vaihtoehdolta.

Toisaalta vaihtoehtoinen, täysin vastakkainen strategia olisi lakko-oikeuden sääntely EU:n tasolla. Tällainen ratkaisu kielletään avoimesti perussopimuksessa.

Sosiaaliseen markkinatalouteen perustuva sisämarkkinoiden logiikka, joka on Lissabonin sopimuksen myötä otettu malliksi, antaa mahdollisuuden kolmanteen strategiaan: kohdennettuun puuttumiseen, jolla voidaan paremmin sovittaa yhteen sosiaalisten oikeuksien ja taloudellisten vapauksien yhteispeliä EU:n järjestelmässä. Tarkoituksena on taata ammattiliitoille ja työntekijöille asianmukaiset toimintamahdollisuudet etujensa puolustamiseen ja oikeuksiensa turvaamiseen työtaistelutoimissa niin, että sisämarkkinasääntöjä ei koeta kohtuuttoman rajoittavina. Tätä taustaa vasten neuvoston asetus (EY) N:o 2679/98 voi olla hyödyksi ratkaisua etsittäessä, vaikka se koskeekin hyvin toisenlaisia tilanteita kuin työmarkkinakiistoja.

Asetuksen tarkoituksena on itse asiassa uudistaa sitoutuminen tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja samalla poistaa lakko-oikeuden kielteiset vaikutukset tähän. Siinä kielletään toimet, joista ”voi aiheutua vakavaa haittaa sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle ja huomattavia menetyksiä asianomaisille henkilöille”, mutta tunnustetaan, että kielto ei vaikuta lakko-oikeuteen. Keskinäisen luottamuksen rakentamiseksi perustetaan järjestelmä, jolla ilmoitetaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteistä ja vaihdetaan tietoja kyseisten jäsenvaltioiden välillä. Komissiolla on välittäjän rooli, sillä se voi pyytää jäsenvaltiota poistamaan havaitut tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet antamaansa määräaikaan mennessä.

Jos aiotaan toteuttaa toimia lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin soveltamisen selventämiseksi koskematta itse direktiiviin, komissio ja työmarkkinaosapuolet voisivat selvittää, voitaisiinko käyttää neuvoston asetuksen (EY) N:o 2679/98 tarjoamaa mallia. Tämä edellyttäisi säännöstä, jolla varmistetaan, että työntekijöiden lähettäminen rajatylittävän palvelutarjonnan yhteydessä toiseen jäsenvaltioon ei vaikuta Euroopan perusoikeuskirjassa turvattuun ja yhteisön oikeuden mukaisia kansallisia säädöksiä ja käytäntöjä noudattavaan työtaistelu- ja lakko-oikeuteen. Samanlainen työoikeutta turvaava säännös on itse asiassa otettu palveludirektiiviin hieman eri muodossa kuin se on neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2679/98¹¹. Tällaista säännöstä voitaisiin

¹¹ Palveluista sisämarkkinoilla 12. joulukuuta 2006 annetun direktiivin 2006/123/EY 1 artiklan 6 kohta. Ks. myös johdanto-osan 14 kappale.

täydentää järjestelmällä, jossa lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin soveltamista koskevia riitoja pyritään ratkaisemaan epävirallisesti, jos ne uhkaavat haitata huomattavasti sisämarkkinoiden toimintaa. Tällaisissa tilanteissa työmarkkinaosapuolten pitäisi osoittaa asia vastaanottavalle jäsenvaltiolle. Jäsenvaltion pitäisi pyrkiä löytämään epävirallinen ratkaisu ja pitää komissio sekä lähetettyjen työntekijöiden lähtöjäsenvaltio ja kyseiset yritykset ajan tasalla. Jos osapuolet kieltäytyvät ehdotetusta ratkaisusta, ne voisivat vapaasti puolustaa oikeuksiaan tuomioistuimessa.

Ehdotettu ratkaisu hälventäisi huolia lakko-oikeuden asemasta työntekijöiden vapaan liikkuvuuden yhteydessä ja rakentaisi luottamusta työmarkkinaosapuolten välille. Se olisi konkreettinen tapa osoittaa, että sisämarkkinat ovat täysin sopusoinnussa sosiaalisen markkinatalouden kanssa.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Selvennetään lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa ja tehostetaan tiedon levittämistä työntekijöiden ja yritysten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä vahvistetaan hallinnollista yhteistyötä ja seuraamuksia henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja rajatylittävän palvelutarjonnan puitteissa.
- ⇒ Jos toteutetaan toimia lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin tulkinnan ja soveltamisen selventämiseksi, otetaan käyttöön neuvoston asetuksen (EY) N:o 2679/98 2 artiklan mallin mukainen säännös, jolla taataan lakko-oikeus, ja mekanismi, jolla direktiivin soveltamista koskevia työriitoja voidaan ratkaista epävirallisesti.

3.3. Sosiaalipalvelut ja sisämarkkinat

Julkisten palvelujen asema sisämarkkinoilla on 1990-luvulta asti ollut jatkuvasti eurooppalaisen julkisen keskustelun kipupiste. Keskusteluun julkisille palveluille perussopimuksessa annetusta roolista olisi pitänyt löytyä ratkaisu Lissabonin sopimuksesta. Perussopimusten uusi pöytäkirja ja SEUT-sopimuksen muutettu 14 artikla luovat johdonmukaisen perustan, jonka nojalla toimivaltaiset viranomaiset voivat varmistaa, että kansalaiset kaikkialla EU:ssa voivat nauttia korkealaatuisista yleishyödyllisistä palveluista.

Huolimatta tästä Lissabonin sopimuksessa uudistetusta sitoumuksesta keskustelu EU:n sääntöjen ja kansallisten ja paikallisten viranomaisten harkintavallan yhteensovittamisesta on edelleen ajankohtainen. Vaikka eurooppalaisessa keskustelussa itse asiassa keskityttiin alun perin verkkotoimialojen

vapauttamisen synnyttämään makrotason kysymykseen, tämän päivän keskustelussa painopiste on siirtynyt sosiaalipalveluihin ja paikallisiin julkisiin palveluihin. Näiden palvelujen tarjoamisessa perustavaa laatua oleva haaste on palvelujen laadun ja laajuuden säilyttäminen tilanteessa, jossa julkiseen talouteen kohdistuu entistä enemmän paineita. Tämä vaatii toisinaan vaikeita päätöksiä. Koska nämä palvelut ovat pääasiassa jäsenvaltioiden rahoittamia, haasteeseen vastaamien on ensisijaisesti niiden eikä EU:n tehtävä. On kuitenkin olemassa keinoja, joilla jäsenvaltioita voidaan auttaa nykyaikaistamaan näitä palveluja ja mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin ja palvelujen laajuutta ja laatua koskeviin kansalaisten muuttuviin tarpeisiin. Komissio voi myös vaikuttaa siihen, että siltä osin kuin EU:n sääntöjä sovelletaan näihin palveluihin, säännöt ovat ennustettavia ja oikeasuhteisia.

Ennustettavuus ja joustavuus: varmistetaan, että yleishyödylliset palvelut voivat täyttää julkisen palvelun tehtävänsä

Käynnissä oleva keskustelu ja useat kuulemiset ovat osoittaneet, että EU:n säännösten ennustettavuus ja oikeasuhteisuus erityisesti valtioneuvoston sääntöjen ja tavarantoimittajan valintasääntöjen soveltamisen osalta ovat monille sidosryhmille keskeisiä kysymyksiä. Siksi komissio onkin useiden vuosien ajan pyrkinyt selventämään sovellettavien EU:n sääntöjen vaikutuksia, jotta voidaan varmistaa, että yleishyödylliset palvelut voivat täyttää tehtävänsä ja parantaa Euroopan kansalaisten elämänlaatua.

Vuonna 2005 hyväksyttiin yleinen lähestymistapa toimenpidepaketissa, jolla lisättiin lukuisille – usein paikallisille – julkisille palveluille maksettua rahallista korvausta koskevaa oikeusvarmuutta. Laaja joukko sidosryhmiä kannattaa tätä lähestymistapaa, ja sitä on varaa vahvistaa. Komission olisi tutkittava paketin käynnissä olevan arvioinnin tulosten perusteella mahdollisuudet lisätä edelleen rahalliseen korvaukseen sovellettavien sääntöjen joustavuutta, myös kynnysarvoja korottamalla ja/tai laajentamalla luetteloa niistä palveluista, joiden osalta korvauksesta ei tarvitse ilmoittaa siitä riippumatta, kuinka suurista summista on kyse.

Samanlaisia huolenaiheita on esitetty EU:n sääntöjen soveltamisesta palveluntoimittajan valintaan. Ne koskevat oikeusvarmuuden ja joustavuuden puutetta sekä julkisia hankintoja koskevien EU:n sääntöjen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa. Komissio ei ole kuitenkaan vielä tehnyt julkisten hankintojen osalta rahallista korvausta koskevan paketin kaltaista aloitetta. Koska valtioneuvoston yleinen vastaanotto oli hyvin myönteinen, komission olisi käytävä julkisia hankintoja koskevat säännöt läpi ja saatettava ne vastaamaan julkisen palvelun tarjoamisesta maksettavia korvauksia koskevia

sääntöjä, jotta yleishyödyllisiä suppeita palveluja koskeva lähestymistapa olisi johdonmukainen.

Osallistavuus: varmistetaan, että sisämarkkinoista on hyötyä kaikille kansalaisille

Voidakseen osallistua sisämarkkinoille kansalaisilla on oltava käytössään lukuisia yleishyödyllisiä peruspalveluja erityisesti verkkotoimialoilla. Näitä ovat esimerkiksi postipalvelut, kuljetuspalvelut ja televiestintäpalvelut. Verkkotoimialoilla markkinoiden avautumiseen EU:n tasolla on aina liittynyt toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että yleispalvelujen tarjoaminen jatkuu.

SEUT-sopimuksen 14 artiklassa toistetaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteinen vastuu yleishyödyllisten palvelujen asianmukaisesta toiminnasta, ja se on EU:n asetusten oikeusperusta. On ehdotettu, että yleishyödyllisistä palveluista annettaisiin horisontaalinen puiteasetus. Kuulemisessa on kuitenkin tullut selväksi, että puiteasetusehdotuksen tuoma lisäarvo olisi vähäinen tai olematon ja että sen mahdollisuudet tulla hyväksytyksi ovat hyvin pienet. Näin ollen ei tässä vaiheessa näytä asianmukaiselta, että komissio tekisi tällaisen ehdotuksen.

Sisämarkkinoiden uudelleenlanserauksen yhteydessä olisi kuitenkin tutkittava yleispalveluja koskevissa EU:n tason säännöksissä mahdollisesti piilevät aukot, jotka voivat tosiasiallisesti estää merkittävältä määrältä EU:n kansalaisia tehokkaan pääsyn sisämarkkinoille. Komission olisi tässä yhteydessä harkittava, että se ehdottaisi – mahdollisesti SEUT-sopimuksen 14 artiklan nojalla – asetusta, jolla varmistetaan, että kaikki kansalaiset ovat oikeutettuja peruspankkipalveluihin. Pankkitili on nykyisin ennakoedellytys monien palvelujen saamiselle ja sisämarkkinoiden täysimääräiselle hyödyntämiselle. Euroopan komission teettämän selvityksen mukaan vuonna 2008 kuitenkin 20 prosenttia EU-15-maiden aikuisista ja melkein puolet (47 prosenttia) EU-10-maiden aikuisista oli yhä vailla pankkitiliä, ja jäsenvaltioiden toteuttamassa politiikassa on suuria vaihteluja. Taloudellista osallistamista koskevat EU:n puitteet, jotka täydentäisivät käynnissä olevaa kattavaa rahoituspalvelusääntelyn uudistamista EU:n tasolla, antaisivat huomattavalle osalle väestöä, erityisesti uusissa jäsenvaltioissa, paremmat mahdollisuudet hyödyntää sisämarkkinoita.

Samaten verkkopalvelujen ja -sisältöjen sisämarkkinoiden täysimääräinen hyödyntäminen on mahdollista ainoastaan nopean laajakaistayhteyden avulla. Komission pitäisi käynnissä olevan yleispalvelua sähköisen viestinnän alalla koskevan julkisen kuulemisen tulosten perusteella selvittää myös, olisiko aiheellista käyttää SEUT-sopimuksen 14 artiklaa ja ulottaa yleispalvelu televiestinnän alalla laajakaistaliittymän tarjoamiseen.

Lisäksi olisi arvioitava liikenteen alan julkisen palvelun velvoitteita ja vahvistettava lentomatkustajien oikeuksia niiden opetusten perusteella, joita saatiin Eyjafjalla-jäätikön alla olevan tulivuoren purkauduttua äskettäin Islannissa.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Lisätään rahalliseen korvaukseen sovellettavien valtiontukisääntöjen joustavuutta.
- ⇒ Tarkastellaan uudelleen julkisia hankintoja koskevia sääntöjä niin, että ne saatetaan vastaamaan korvauksia koskevia sääntöjä.
- ⇒ Tehdään ehdotus – mahdollisesti SEUT-sopimuksen 14 artiklan nojalla – asetukseksi, jolla varmistetaan, että kaikki kansalaiset ovat oikeutettuja peruspankkipalveluihin.
- ⇒ Tutkitaan, onko aiheellista ulottaa – mahdollisesti SEUT-sopimuksen 14 artiklan nojalla – yleispalvelu televiestinnän alalla laajakaistayhteyksien tarjoamiseen; vahvistetaan lentomatkustajien oikeuksia.

3.4. Valjastetaan julkiset hankinnat palvelemaan Euroopan poliittisia tavoitteita

Julkiset hankinnat – viranomaisten ja julkisten laitosten tavara- ja palveluhankinnat markkinoilta – saavat aikaan huomattavan osuuden Euroopan BKT:sta. Vuonna 2008 EU:n julkisten hankintojen arvo oli noin 2 155 miljardia euroa, mikä on 17–18 prosenttia EU:n BKT:stä. Julkisia hankintoja koskevissa EU:n direktiiveissä asetettujen sääntöjen piiriin kuuluneiden julkisten hankintojen tarjouskilpailujen osuus oli tästä määrästä yhteensä 389 miljardia euroa.

Julkisia hankintoja koskevalla EU:n lainsäädännöllä on keskeinen rooli sisämarkkinoiden luomisessa ja ylläpitämisessä. Sen avulla varmistetaan, että muiden jäsenvaltioiden tavarantoimittajia ja palveluntarjoajia ei suljeta julkisten hankintojen markkinoiden ulkopuolelle ja että viranomaisten luontainen taipumus tehdä hankinnat omasta maasta ei jaa EU:n markkinoita. Varmistamalla syrjimätön osallistuminen julkisen tarjouskilpailuihin EU:n lainsäädännöllä pyritään myös hyvään hallintotapaan ja tehokkuuteen.

Julkisia hankintoja koskeva EU:n lainsäädäntö on epäilemättä pitkälti onnistunut, ja se on synnyttänyt yhden sisämarkkinoiden kehittyneimmistä ja teknisesti pisimmälle edenneistä osa-alueista. EU:n tasolla julkaistavien hankintailmoitusten määrä kasvaa jatkuvasti. Hankinnat ovat varmasti

läpinäkyvämpiä kuin aikaisemmin. Myös kilpailuvaikutusten kannalta tulokset ovat hyviä. Keskimäärin viisi tarjoajaa vastaa EU:n tasolla julkaistuihin hankintailmoituksiin. Rahoille on myös odotetusti saatu parempaa vastinetta: viranomaiset ovat säästäneet hinnassa arviolta 5–8 prosenttia.

Julkisia hankintoja koskevan politiikan uudelleentarkastelua kuitenkin vaaditaan yhä useammin, eri syistä ja erilaisiin tavoitteisiin pyrkien. Keskustelun ytimessä on kaksi kysymystä: pitäisikö julkisia hankintoja koskevaa politiikkaa uudistaa ja pitäisikö uudistamisen johtaa siihen, että politiikan horisontaaliset tavoitteet näkyisivät paremmin julkisissa hankinnoissa. Komissio on käynnistänyt julkisista hankinnoista vuonna 2004 annettujen direktiivien kattavan arvioinnin tulevan uudistamisen pohjaksi. Se antaa puitteet asian käsittelylle. Poliitiikan miettiminen uudelleen vaikuttaa aiheelliselta ennen kaikkea julkisia hankintoja koskevien sääntöjen yksinkertaistamiseksi, nykyaikaistamiseksi ja terävöittämiseksi.

Yksinkertaistetaan ja nykyaikaistetaan julkisia hankintoja koskevia sääntöjä

Sääntöjen parempi noudattaminen ja suurempi avoimuus ulkomaisia tarjoajia kohtaan tuo mukanaan hyötyä. Hinnanalennukset vaihtelevat toimialoittain ja ne hyödyttävät yleensä eniten suuria tai keskitettyjä hankintaviranomaisia/yksikköjä. Ulkomaiset tarjoajat menestyvät tarjouskilpailussa yleensä melko harvoin. Niiden osuus sopimuksista on keskimäärin vain 2 prosenttia. Jotkut palvelukategoriat on myös suljettu julkisia hankintoja koskevien EU:n direktiivin täyden soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikka joidenkin palvelujen, kuten tiettyjen sosiaalipalvelujen, osalta olisi pyrittävä lisäämään joustavuutta, uudelleentarkastelun pitäisi antaa mahdollisuus arvioida, onko muiden, tällä hetkellä direktiivien ulkopuolella olevien palvelujen pitäminen niiden ulkopuolella edelleen perusteltua.

Julkisten hankintojen uudistamisen pitäisi olla mahdollisuus puuttua alkuvaiheen ongelmiin, joita ovat monimutkaisuus, hallinnollinen taakka ja pk-yritysvastaisuus. Yksinkertaistamiseen olisi pyrittävä kaikin keinoin. Jäsenvaltioita olisi myös pyydetty tarkastelemaan omaa kansallista hankintalainsäädäntöään, joka monissa tapauksissa on syynä monimutkaisuuteen sekä hankintaviranomaisiin ja pienyrityksiin kohdistuvaan hallinnolliseen taakkaan.

Jäsenvaltioiden olisi sovellettava laajemmin käytäntösääntöjä, jotka hyväksyttiin osana eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevaa *Small Business Act* -aloitetta, jotta pk-yritysten osallistuminen julkisiin hankintoihin helpottuisi.

Otetaan monialaiset poliittiset kysymykset paremmin huomioon

Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen uudelleentarkastelussa pitäisi käsitellä myös niitä aloja, joilla on aiheutunut kitkaa kansallisten tai paikallisten viranomaisten poliittisen autonomian suhteen. Toisaalta EU:n hankintasääntöjen itse asiassa katsotaan rajoittavan kuntien mahdollisuuksia tarjota kansalaisille palveluja siinä muodossa kuin ne haluaisivat tai ovat tottuneet tekemään. Näin on esimerkiksi silloin, kun kunnat haluaisivat hankkia palveluja sidosyksiköltä tai tehdä yhteistyötä julkisten tahojen välillä. Toisaalta EU:n sääntöjä ei pidetä riittävinä, jotta niillä voitaisiin kannustaa tukemaan julkisin hankinnoin laajempia poliittisia tavoitteita, kuten ilmastonmuutokseen, innovointiin, sukupuolten tasa-arvoon, työllisyyteen tai sosiaaliseen osallistamiseen liittyviä tavoitteita, tai jopa edellyttää sitä.

Ensimmäisen näkökannan osalta olisi hyvä selventää edelleen 'sidosyksikön' käsitettä tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön perusteella. Kaikki julkisia hankintoja koskevan WTO:n sopimuksen antama liikkumavara tulisi käyttää viranomaisten toimintamahdollisuuksien laajentamiseksi. Huomattava parannus olisi, jos neuvottelumenettelyä, josta julkaistaan ilmoitus, voitaisiin käyttää ns. yleisen hankintadirektiivin piiriin kuuluvilla aloilla vakioimenettelyinä. Hankintaviranomaisiin (erityisesti paikallisiin) voitaisiin myös soveltaa joustavampaa erityisalojen direktiivin järjestelmää toimittajarekistereihin liittyen.

Jälkimmäisen näkökannan osalta julkisia hankintoja todennäköisesti voitaisiin hyödyntää paremmin EU:n tasolla asetettujen poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Julkisilla hankinnoilla voidaan edistää ilmastonmuutokseen ja energiaan liittyvien innovatiivisten tuotteiden ja tekniikoiden käyttöä. Niillä voidaan antaa potkua tutkimukselle ja innovoinnille, edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja vaikuttaa strategiassa asetettujen köyhyydenpoistamis- ja työllisyystavoitteiden saavuttamiseen. Julkisten hankintojen valjastaminen näiden tavoitteiden saavuttamiseen edellyttäisi, että arvioidaan, voidaanko julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä määrätä edellä mainittuihin poliittisiin tavoitteisiin liittyviä velvoittavia vaatimuksia. Vaatimusten konkreettisen toteuttamisen selventämiseksi olisi annettava delegoituja säädöksiä.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Uudistetaan julkisia hankintoja koskevaa politiikkaa ja tehdään siitä yksinkertaisempaa, vaikuttavampaa ja vähemmän työlästä kansallisille ja paikallisille viranomaisille; vahvistetaan pk-yritysten osallistumista soveltamalla eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevaan *Small Business Act* -aloitteeseen liittyviä käytännesääntöjä.
- ⇒ Selvennetään sidosyksikköhankintoihin sovellettavia sääntöjä.
- ⇒ Edistetään innovointia, vihreää kasvua ja sosiaalista osallistamista asettamalla velvoittavia vaatimuksia.

3.5. Verotus sisämarkkinoilla: tehdään yhteistyötä verotuksellisen suvereniteetin säilyttämiseksi

Veropolitiikka on alue, josta eivät yleensä pidä sisämarkkinoiden tukijat mutta eivät niiden kiihkeät arvostelijatkaan. Paradoksaalista kyllä, molempien olisi syytä kiinnostua veropolitiikasta.

Vähennetään yrityksille ja kansalaisille aiheutuvaa verotukseen liittyvää hallinnollista taakkaa ja sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia

Eurooppalainen verotusympäristö on hyvin pirstaloitunut. Valtioiden rajojen yli operoiville kansalaisille ja yrityksille 27 erilaiset säännöt merkitsevät monissa asioissa huomattavia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Olemassa olevat EU:n verosäännökset eivät ole läpinäkyviä. Ne johtavat porsaanreikiin ja luovat epävarmuutta sen suhteen, mitä sääntöjä sovelletaan, tai johtavat kaksinkertaiseen verotukseen tai verosyrjintään. On yritysten ja kansalaisten etujen mukaista poistaa esteet toiminnalta EU:n sisällä ratkaisemalla kysymys yritysten tappioiden vähentämisestä rajatylittävissä tilanteissa, yksinkertaistamalla ja uudistamalla alv-laskutusta koskevia sääntöjä sähköisen laskutuksen helpottamiseksi, ottamalla käyttöön yksityishenkilöiden kaksinkertaista verotusta koskeva sitova riitojenratkaisumekanismi ja laajentamalla säästödirektiivin soveltamisalaa nykyisten porsaanreikien tukkimiseksi.

Lisäksi edistyminen veropolitiikan puolella voi joiltakin osin antaa EU:lle mahdollisuuden käyttää verotusta välineenä, jolla täydennetään sääntelyä, jotta sovitut poliittiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Esimerkiksi suunniteltua postipalvelujen vapauttamista kilpailulle vuoteen 2010 mennessä vaikeuttaa se, että postipalvelujen arvonlisäveroa koskevasta ehdotuksesta ei ole päästy

sopuun. Ympäristöverotuksella voitaisiin tukea ilmastonmuutoksen torjuntaa koskevia poliittisia aloitteita.

Puututaan verokilpailun kielteisiin työllisyysvaikutuksiin EU:ssa

On kuitenkin myös toinen tärkeä näkökohta, joka tekee verotuksesta talouden yhdentymisen kannalta systeemisesti tärkeän. Sisämarkkinoiden toiminta – ja sitä laajempi globalisaatiokehitys – asettaa kotimaisten verojärjestelmien toiminnalle kasvavia haasteita ja saattaa pitkällä aikavälillä nakertaa niiden tulonhankintakapasiteettia sekä niiden mahdollisuuksia harjoittaa sosiaali- ja tulonjakopolitiikkaa kansallisella tasolla. Markkinoiden yhdentymisen ja verotuksellisen suvereniteetin välisten jännitteiden poistaminen on yksi tie sisämarkkinoiden markkinanäkökohtien ja sosiaalisten näkökohtien yhteensovittamiseen.

Verokilpailua käytetään yhdennetyillä markkinoilla laajasti, sillä kansalliset järjestelmät voivat käyttää verotusta välineenä, jolla ne pystyvät paremmin houkuttelemaan yrityksiä ja pääomaa. Jossain määrin verokilpailu on terveellistä, koska se luo hallituksille paineita pitää menot kurissa. Sillä on kuitenkin myös varjopuolensa. Rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen ja sisämarkkinoiden laajentumisen ansiosta yritykset voivat ottaa strategiakseen verojen minimoinnin ja sääntelyn katvealueiden hyväksikäytön edullisinta verotuspaikkaa etsiessään. Tämän ilmiön vuoksi verotaakka on EU:n jäsenvaltioissa vähitellen siirtynyt liikkuvammista veroperusteista (pääomatulo ja yritystulo) vähemmän liikkuvien veroperusteiden, kuten työn, laajempaan verottamiseen. Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana lähes kaikki jäsenvaltiot ovat alentaneet yhtiöverokantaansa kilpaillakseen maasta toiseen liikkuvasta pääomasta. EU-15-maiden keskiarvo on alentunut vuoden 1985 50 prosentista hieman alle 30 prosenttiin. Unioniin vuonna 2004 ja 2007 liittyneiden kahdentoista maan keskiarvo on noin 10 prosenttiyksikköä matalampi. Samaan aikaan jäsenvaltiot ovat laajentaneet veropohjaa poistaakseen mahdollisuuksia veronkiertoon ja turvatakseen verotulonsa. Vuonna 2007 työn verotuksen osuus oli EU:ssa keskimäärin 46 prosenttia kokonaisverotuloista, kun yhtiöverotuksen osuus oli 9,8 prosenttia. Vuonna 2007 yritystulon implisiittinen veroaste oli EU-25-maissa keskimäärin 25,5 prosenttia, kun työn implisiittinen veroaste oli 34,8 prosenttia.

Näiden tekijöiden perusteella verotaakka on viimeisen vuosikymmenen aikana pyrkinyt keskittymään suuremmassa määrin vähemmän liikkuviin veroperusteisiin, kuten työhön, henkilökohtaisen tuloveron ja sosiaaliturvamaksujen muodossa. Tämä kehitys ei johdu sisämarkkinoista. Sisämarkkinat kuitenkin tahtomattaan kärjistävät sitä. Ilmiö vaikuttaa verojärjestelmien oikeudenmukaisuuteen ja niiden pitkän aikavälin kykyyn

kerätä tuloja sosiaalipoliittisten ohjelmien rahoittamiseen, kun veronkierto synnyttää aukkoja. Siksi on tärkeä keksiä ratkaisuja, jotka minimoivat haitallisen verokilpailun ja poistavat sisäänrakennetun pyrkimyksen verottaa vähemmän liikkuvia veroperusteita. Tämä ei tarkoita sitä, että kansalliselta järjestelmältä viedään keinot hyödyntää sisämarkkinoita täysimääräisesti. Selvitykset osoittavat, että yhtiöveron taso on ainoastaan yksi niistä tekijöistä, jonka yritykset ottavat huomioon, kun ne punnitsevat suorille sijoituksilleen vaihtoehtoisten toteutuspaikkojen houkuttelevuutta. Yhtiöverotusta tärkeämpänä pidetään muita tekijöitä, kuten poliittista ja lainsäädännöllistä vakautta, infrastruktuuria, tuottavuutta ja työvoimakustannuksia.

Myös automaattista verotietojenvaihtoa ja yleensä yhteistyötä jäsenvaltioiden verohallintojen välillä pitäisi parantaa, jotta veronkannosta tulisi tehokkaampaa ja oikeudenmukaisempaa.

Olisi siis mahdollista tutkia verotuksen koordinoitumisenpiteitä, joilla tasoitetaan kilpailua vääristävät tai veronkiertoon kannustavat terävät kulmat – verotuksellista suvereniteettiä kunnioittaen. Kahdenvälisin ratkaisuin ei voitaisi päästä samaan tulokseen, eivätkä ne olisi oikeudellisesti kestäviä. Yhdenmukaistaminen sinänsä ei pitäisi olla tavoite. Verotuksellinen suvereniteetti näkyy siinä, miten verotuksen eri tasoihin missäkin suhtaudutaan, ja sen juuret ovat syvällä demokratiassa. Siksi sillä on lujat perustukset, minkä vuoksi yhdenmukaistamispyrkimykset, jotka koskevat jotakin muuta kuin muutamia sisämarkkinoiden toimintaan läheisemmin liittyviä asioita (kuten alv ja valmistevero), ovat tarpeettomia eivätkä kovin realistisia.

Verotukselliset strategiat kriisistä irtautumiseksi ja verokoordinointi

Veropolitiikan koordinoitumisenpiteiden puolesta puhuvat myös ne haasteet, joita jäsenvaltioiden veroviranomaiset joutuvat kohtaamaan laatiessaan uskottavia verotusstrategioita kriisistä irtautumiseksi. Talous- ja finanssikriisi on johtanut julkisen velan räjähdysmäiseen kasvuun Euroopassa ja maailmanlaajuisesti. Mittavat elvytyspaketit, joita hallitukset ovat EU:ssa toteuttaneet komission aloitteesta ja sen koordinoimana, ovat johtaneet julkisen alijäämän ja velan kasvuun. Julkisen talouden alijäämän ennustetaan kasvavan EU:ssa keskimäärin 7,5 prosenttiin vuonna 2010 ja 6,9 prosenttiin vuonna 2011, kun taas velan ennustetaan lisääntyvän EU:n tasolla 83,7 prosenttiin vuonna 2011. On realistista olettaa, että valtavan julkisen velan alentaminen edellyttää monissa maissa paitsi menoleikkauksia ja budjettikuria myös veronkorotuksia. On realistista odottaa myös, että vakauttamispyrkimykseen liittyy siirtyminen tuloverotuksesta välilliseen verotukseen ja kasvua vähemmän vääristävien verojen, kuten ympäristöverojen, painottaminen. Näissä olosuhteissa veropolitiikkojen koordinointi voisi olla EU:n tasolla julkisen talouden

vakauttamisstrategian tärkeä tekijä, ja se voisi parantaa kansallisten toimien vaikutusta. Koordinoinnin yhtenä etuna on, että sillä voitaisiin tehokkaammin kohdistaa verotusta liikkuviin veroperusteisiin ja paikata aukot, jotka mahdollistavat verokeinottelun ja veronkierron. Toinen etu saataisiin siitä, että vaikutus kilpailukykyyn minimoituu, kun verotus kohdistettaisiin tuotteisiin, jotka ovat teollisuuden tuotantopanoksia, kuten on tilanne energiaverotuksen kohdalla. Kolmas etu on, että koordinoitujen liikkeiden rajoittaminen sääntelyn ja verotuksen pirstoutumista, joka vääristää kilpailua sisämarkkinoilla ja lisää yritysten kustannuksia. Ne myös vähentäisivät veroista johtuvia epäsymmetrisiä häiriöitä euroalueella, jolloin Euroopan keskuspankin olisi helpompi harjoittaa rahapolitiikkaa. Lyhyesti sanottuna, joidenkin koordinoitujen toimenpiteiden avulla olisi mahdollista muuttaa kaikille tappiollinen peli sisämarkkinoilla peliksi, jossa kaikki toimijat voittavat.

Määritetään veropolitiikan koordinoitujen toimenpiteille soveltuvat osa-alueet

Mahdollisuuksia verokoordinointiin voitaisiin tutkia kolmella osa-alueella.

Ensimmäinen on yhteisöverotus. Työ yhteisöveroperusteen yhteisen määritelmän löytämiseksi ja jäsenvaltioiden moninaisten sääntöjen korvaamiseksi alkoi vuonna 2001. Ehdotuksen muotoilu vaatii erityistä huomiota, mutta aika näyttää olevan kypsä sen tekemiselle. Haitallista yritysverotusta käsittelevä käytännesääntöryhmä, joka perustettiin neuvostoon Ecofin-neuvoston 1. joulukuuta 1997 tekemällä päätöksellä, on tehnyt arvokasta työtä haitallisten verokäytäntöjen määrittämiseksi ja niiden poistamisen varmistamiseksi. Sisämarkkinoiden uudistamisen yhteydessä käytännesääntöjen roolia ja asemaa olisi kuitenkin mietittävä uudelleen, jotta voitaisiin varmistaa vielä pidemmälle menevä politiikan koordinointi tällä osa-alueella ja tutkia laajemmin haitallisten järjestelmien, epätasapainon ja verokilpailun muiden kielteisten vaikutusten seurauksia. Käytännesääntöryhmän toimeksiantoa voisi myös laajentaa kattamaan eräät henkilökohtaiseen tuloverotukseen liittyvät kysymykset, joilla on merkitystä haitallisen yritysverokilpailun yhteydessä, ja työryhmä voisi tarkastella lähemmin veropetoksen määritelmiä.

Toinen harkittava osa-alue ovat kulutusverot. Alv-kantojen erilaisuus vaikuttaa pääoman liikkeisiin ja kauppaan ainakin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Siksi alv-kannoilla on merkitystä sisämarkkinoiden toiminnassa. Kun suuntana on kulutusverojen lisääminen, yleisten alv-kantojen korottamiseen tähtäävän politiikan koordinointi tai alennettujen alv-kantojen soveltamisen rajoittaminen voi olla hyödyllistä.

Kolmas koordinoinnin kannalta merkityksellinen osa-alue on ympäristöverotus. Se on todennäköisesti tulevaisuudessa avainasemassa. Ympäristöverojen käsitteleminen laajemmassa verotuksen koordinoinnin yhteydessä olisi hyödyllistä, jotta myös työn verotuksen keventämisen edut tulisivat selvästi esiin.

Veropoliittinen ryhmä

Yhteistyön ja koordinoinnin lisääminen edellyttää asianmukaista foorumia veropoliittiselle keskustelulle. Niin kauan kuin verokysymyksiä käsitellään osissa ja puhtaasti teknisesti, näkemykset eivät yleensä muutu, vaan joudutaan pattitilanteeseen, koska ei ole laajempia mahdollisuuksia kompromisseihin. Lukkiutuneen tilanteen ratkaisemiseksi pitäisi luoda komission ja jäsenvaltioiden verotuloista vastaavien viranomaisten välinen korkeimman poliittisen tason foorumi tiiviimpää poliittista vuoropuhelua varten. Veropoliittinen ryhmä, jonka puheenjohtajana olisi verotuksesta vastaava komissaari ja jäsenenä jäsenvaltioiden valtiovarainministerien henkilökohtaiset edustajat, olisi paras formaatti strategisen vuoropuhelun käynnistämiseksi veroyhteistyön ja -koordinoinnin mahdollisista eduista ja haitoista sisämarkkinoilla. Tällainen ryhmä voisi olla komissiolle suureksi hyödyksi, kun se käyttää aloiteoikeutta tavalla, jossa olisi etua avoimesta ja rakentavasta poliittisen tason vuoropuhelusta, jossa jäsenvaltioita rohkaistaisiin kertomaan odotuksistaan ja huolenaiheistaan. Koska komissio voisi veropoliittisen ryhmän kautta antaa tietoa aloitteistaan täysin tietoisena jäsenvaltioiden näkemyksistä, verotuksesta vastaavan komissaarin olisi oltava ryhmän puheenjohtaja. Esikuvana voidaan pitää vuonna 1996 perustettua, toimivaltaisen komissaarin johtamaa veropoliittista ryhmää, jonka avulla saatiin sovittua Ecofin-neuvostossa joulukuun 1997 päätöslauselmasta.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Jatketaan työtä veroesteiden poistamiseksi sisämarkkinoilta, uudistetaan sähköistä laskutusta koskevia sääntöjä, päivitetään sääntöjä tappioiden vähentämisestä rajatylittävässä tilanteessa, otetaan käyttöön yksityishenkilöiden kaksinkertaista verotusta koskeva sitova riitojenratkaisumekanismi ja otetaan säästödirektiivi uudelleentarkasteluun.
- ⇒ Tehdään työtä yhteisöveroperusteen yhteisen määritelmän löytämiseksi ja viedään yritysverotusta käsittelevän käytännesääntöryhmän työtä eteenpäin.
- ⇒ Uudistetaan alv-sääntöjä sisämarkkinaystävällisellä tavalla.
- ⇒ Kehitetään ympäristöverotusta laajemmassa veropoliittisessa kontekstissa ja lisätään sen vaikutusta kasvuun ja työllisyyteen.
- ⇒ Sovitaan, että perustetaan komission aloitteesta veropoliittinen ryhmä, jonka puheenjohtajana on verotuksesta vastaava komissaari ja jäseninä jäsenvaltioiden valtiovarainministerien henkilökohtaiset edustajat, toimimaan foorumina strategiselle ja kattavalle keskustelulle veropoliittisista kysymyksistä.

3.6. Kilpailukyky ja koheesio: sisämarkkinoiden alueelliset kysymykset

Taloudellisen ja rahapoliittisen yhdentymisen ja alueiden kehittämisen välinen yhteys on punainen lanka, joka kulkee läpi Euroopan yhdentymisen eri vaiheiden Wernerin raportista Delorsin aikaan, jolloin uudistetusta yhteisön aluepolitiikasta tuli yksi keskeisistä osatekijöistä kokonaisstrategiassa, jolla sisämarkkinat uudelleenlanseerataan.

Delorsin poliittisessa visiossa, johon Padoa Schioppa:n raportti tehokkuudesta, vakaudesta ja oikeudenmukaisuudesta on vaikuttanut, markkinoiden yhdentyessä kaikki voivat voittaa vain, jos EU:n tasolla toteutetaan täydentäviä toimia, joilla korjataan rakenteellista epätasapainoa kansallista tasoa alemmalla tasolla. Tällaisilla toimilla autettaisiin reuna-alueita, jotka eivät muuten voisi osallistua täysimääräisesti sisämarkkinoihin, ja estettäisiin tilanne, jossa kuilu hitaammin kehittyvien talousalueiden ja parhaiten menestyvien alueiden välillä kasvaisi.

EU:n koheesiopolitiikan alkuperäistä ”rakenteiden sopeuttamisen” ajatusta on hienosäädetty vuosien varrella niin, että nyt painotetaan enemmän tulevaisuuteen tähtäävää unionin poliittisten tavoitteiden tukemista ja kehityksen edistämistä. Komission Eurooppa 2020 -strategiassa vahvistetaan, että koheesiopolitiikka kytetään unionin laajempiin pitkän aikavälin poliittisiin prioriteetteihin ja että rakennerahastot ovat tärkeimpiä väyliä strategisten tavoitteiden, kuten sosiaalisen osallistamisen, saavuttamiseen. Koska keskustelu EU:n koheesiopolitiikan tulevaisuudesta on aktivoitumassa, kannattaa harkita myös analyysiä suunnitellun sisämarkkinoiden uudelleenlanserauksen alueellisista vaikutuksista.

Siirtyminen vihreään ja digitaaliseen talouteen, teollisuuden suuntautuminen korkean teknologian aloille ja työvoiman liikkuvuuden lisääntyminen EU:n sisällä aiheuttaa monia muutoksia. Tämä merkitsee kaikilla unionin alueilla uusia mahdollisuuksia ja tarvetta sopeutua. Lisäksi koheesiopolitiikka on edelleen avainasemassa, kun uusien jäsenvaltioiden infrastruktuuria kohennetaan, mikä on sisämarkkinoiden yhteyksien varmistamiseksi keskeistä. Nämä tekijät edellyttävät perusteellista analyysiä siitä, mitä laajentuneet ja dynaamiset sisämarkkinat edellyttävät aluepolitiikalta. Analyysissä olisi myös arvioitava, minkälainen uudistettu koheesiopolitiikka, joka tehokkuuden varmistamiseksi perustuisi vahvaan ehdollisuuteen, takaisi parhaiten sen, että kaikilla alueilla olisi mahdollisuus hyödyntää sisämarkkinoiden mahdollisuuksia.

Koheesiopolitiikka välineenä, jolla jäsenvaltiot saadaan noudattamaan sisämarkkinasääntöjä

Jos uudistetun koheesiopolitiikan tavoitteisiin kuuluu auttaa alueita ja jäsenvaltioita hyötymään osallistumisesta sisämarkkinoille ja jos ehdollisuuden vahvistamiseen kiinnitetään enemmän huomiota, olisi loogista käyttää EU:n taloudellista vipuvaikutusta kannustimena myös sille, että sisämarkkinasäännöt saatettaisiin määräajassa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Yksi keino voisi olla, että ohjelmakauden alussa muodostetaan suoritusvaraus, jonka suuruus on esim. 1 prosentti kunkin jäsenvaltion koheesiomäärärahoista. Tämä varaus kohdennettaisiin jäsenvaltioille sillä perusteella, miten ne ovat saattaneet sisämarkkinasääntöjä osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tässä voitaisiin käyttää objektiivista indikaattoria, esim. sisämarkkinadirektiivien täytäntöönpanotoimia koskevia ilmoituksia. Jäsenvaltiot suuntaisivat varat parhaiten menestyville ohjelmilleen.

Kiristetään tuotannon siirtojen vastaisia säännöksiä koheesipolitiikkaa koskevissa asetuksissa

Suuri yleisö on laajasti huolestunut siitä, että yritysten päätöksiin siirtää toimintaansa toiseen jäsenvaltioon vaikuttaa mahdollisuus saada vastaanottavalta maalta tukea, joka voi olla osin EU:n varoin rahoitettua. Nykyisellä ohjelmakaudella on otettu käyttöön sääntöjä, jotka ehkäisevät tukien perässä siirtymisen. Säännöillä on ollut vaikutusta, mutta ne eivät ole poistaneet ongelmaa. Seuraavan ohjelmakauden koheesipolitiikan säännöksissä on kiinnitettävä huomiota tuotannon siirtojen vastaisten säännösten kiristämiseen ja myös varmistettava asianmukaiset kanavat, joilla koordinoidaan EU:n koheesiorahoituksen käyttöä ja valtiontuen myöntämistä samalle yritykselle.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Arvioidaan sisämarkkinoiden uudistamisen mahdolliset vaikutukset EU:n alueilla.
- ⇒ Sisällytetään rakennerahastoihin ehdollisuuslauseke, jolla palkitaan jäsenvaltiot, jotka saattavat sisämarkkinadirektiivit kurinalaisimmin osaksi kansallista lainsäädäntöä.
- ⇒ Kiristetään sääntöjä, joilla estetään rakennerahastovarojen käyttö yritysten toiminnan siirtämisen tukemiseen.

3.7. Sisämarkkinat ja teollisuuspolitiikka

Teollisuuspolitiikka ei ole enää tabu. Euroopan päättäjät keskustelevat taas aktiivisen teollisuuspolitiikan eduista ja haitoista. Teollisuuspolitiikkaan kohdistuvan kiinnostuksen palaaminen kulkee käsi kädessä sen kanssa, että valmistusteollisuutta pidetään jälleen Euroopan talouden kannalta merkittävänä ja että ollaan yleisesti huolestuneita Euroopan teollisen perustan syvästä muutoksesta kriisin seurauksena.

Joissakin piireissä pelätään, että teollisuuspolitiikka ja kilpailusäännöt eivät ole sovitettavissa yhteen. Tällä logiikalla Euroopassa voisi olla teollisuuspolitiikkaa vain, jos kilpailusääntöjä sovellettaisiin löysemmin ja valtiontukisääntöjä kevennettäisiin. Vakaa kilpailu- ja valtiontukipolitiikka ei ole ristiriidassa vakaan teollisuuspolitiikan kanssa. Päinvastoin: kilpailu on välttämätöntä, jotta voidaan luoda moninaisuutta, kilpailuetuja ja tuottavuuden kasvua, jotka ovat edellytyksenä kasvuille ja innovoinnille.

Yrityskeskittymien valvonta ei estä teollista toimeliaisuutta, mutta kaipaa johdonmukaisuutta

Eurooppa tarvitsee teollisuuspolitiikkaa, joka ei ole ristiriidassa kilpailusääntöjen kanssa vaan pikemminkin tukeutuu niihin. Kilpailusäännöt eivät varmasti ole esteenä, kun eurooppalaiset yritykset pyrkivät kokoon, jolla ne voivat parhaiten kilpailla maailmanlaajuisesti. Eurooppalaisista kilpailusäännöistä huolimatta on syntynyt lukuisia eurooppalaisia huippuyrityksiä, kuten EADS ja AirFrance-KLM, vain kaksi mainitaksemme, ja myös kansallisia huippuyrityksiä. Vaikka EU:lla olisi ollut sallivampi järjestelmä, yrityskaupat olisivat kuuluneet Yhdysvaltojen tai Japanin kilpailuviranomaisten toimivaltaan eivätkä ne olisi kuitenkaan toteutuneet. Eurooppa tarvitsee eurooppalaisia huippuyrityksiä, jotka voivat omilla ansioillaan kasvaa ja pärjätä globaalissa kilpailussa. Kansallisia huippuyrityksiä tukeva kansallinen politiikka loisi veto-pelaajien koalitioita, jotka halvaannuttaisivat sisämarkkinat ja tukahduttaisivat niiden mahdollisuudet edistää teollista innovointia ja rakenteellisia muutoksia. Yrityskeskittymien valvontamekanismit ovat edelleen välttämättömiä, jos halutaan luoda eurooppalaisia eikä vain kansallisia huippuyrityksiä. Siksi kannattaisikin lähentää yrityskeskittymien sisällöllistä arviointia ja valvontaprosessia kansallisella tasolla. Kun tavoitteena on tasapuolisten toimintaedellytysten varmistaminen – jotta rajatylittäviin tapauksiin kohdistuva kansallisten poliittisten kysymysten vaikutus voidaan poistaa ja jotta yrityskeskittymät voidaan käsitellä ”yhdellä luukulla” ilman kansallisten kilpailuviranomaisten rinnakkaista tarkastelua – kansallisten kilpailuviranomaisten pitäisi soveltaa EU:n aineellisia yrityskeskittymien valvontasääntöjä myös kansallisella tasolla, jos yrityskeskittymällä on rajatylittäviä vaikutuksia. Samalla pitäisi parantaa yhteistyötä kansallisten kilpailuviranomaisten välillä, jotta voitaisiin varmistaa menettelyllinen ja aineellinen lähentyminen niiden välillä ja EU:n tason kanssa. Radikaalimpi vaihtoehto olisi tarkistaa sulautuma-asetuksen mekanismeja, joiden perusteella tapauksen käsittelytaso määräytyy. Tämä tarkoittaisi, että luovuttaisiin ns. kahden kolmasosan säännöstä, joka edellyttää, että sulautuma-asetuksen nojalla periaatteessa EU:n valvontaan kuuluvat yrityskeskittymät jätetään kansallisten kilpailuviranomaisten käsiteltäviksi, jos osapuolten liikevaihdosta yli kaksi kolmasosaa kertyy yhdestä ja samasta jäsenvaltiosta. Etuna olisi keskittymien johdonmukaisempi käsittely EU:n talouden avainaloilla.

Miksi valtiontukien valvonnalla on merkitystä

Yrityskeskittymien valvonta on maailmanlaajuinen ilmiö, kun taas tiukka valtiontukivalvonta on ennemminkin eurooppalainen erikoisuus. Pitäisikö EU:ssa sitten suhtautua paljon rennommin kansallisella tasolla myönnettäviin

julkisiin tukiin? Väitetään, että koska EU:ssa sovelletaan tiukempaa valtiontukivalvontaa kuin sen tärkeimmissä kilpailijamaissa, ulkomailla sijaitsevilla yrityksillä on enemmän mahdollisuuksia parantaa kilpailukykyään ja ulkomaat houkuttelevat EU:ssa sijaitsevia yrityksiä yhä enenevässä määrin. Väite on sekä normatiivisesti heikko että tosiasioihin perustumaton.

Tiukan valtiontukivalvonnan normatiivinen logiikka on, että EU ei ole valtio vaan ylikansallinen järjestelmä, johon kuuluu moninaisia kansallisia järjestelmiä. Valtiontukivalvonta on keskeinen väline, jolla sisämarkkinat pysyvät avoimina, yhdentyneinä ja kilpailukykyisinä. Jos jäsenvaltiot kilpailisivat omien yritystensä tukemisessa, sisämarkkinat murenisivat, kun rikkaammat jäsenvaltiot päihittäisivät kilpailussa pienemmät jäsenvaltiot. Runsaasti julkisia varoja käytettäisiin tuottamattomiin sijoituksiin.

Ei ole myöskään totta, että EU:n valtiontukisäännöt sinänsä estäisivät hallituksilta taloudelliset tukitoimenpiteet. Ne asettavat puitteet, joilla valtiontukea ohjataan sellaiseen suuntaan, että sillä tuetaan yleisiä poliittisia tavoitteita ja korjataan markkinoiden toimimattomuutta. Yrityksiä ei tueta EU:ssa vähempää kuin muilla lainkäyttöalueilla. Riippumattomat tutkimukset osoittavat, että kilpailukyyn parantamiseen tarkoitettujen tukien määrä suhteessa BKT:hen on Ranskassa 0,34 prosenttia, Saksassa 0,43 prosenttia, Japanissa 0,35 prosenttia ja Yhdysvalloissa 0,24 prosenttia. Jopa T&K&I-alan julkinen tuki on tasoltaan hyvin samanlaista Euroopassa, Japanissa ja Yhdysvalloissa. Valtaosa Yhdysvalloissa, Japanissa, Kiinassa ja Etelä-Koreassa myönnetystä T&K&I-tuesta olisi joka tapauksessa sallittua nykyisten T&K&I-puitteiden nojalla. Väite, että valtiontukivalvonnan vuoksi Eurooppa houkuttelee ulkomaista pääomaa vähemmän, ei pidä paikkansa. EU on ollut viimeisten kahdenkymmenen vuoden ajan lähes aina yksi suurimmista suorien ulkomaisten sijoitusten vastaanottajista. Sekä suorien ulkomaisten sijoitusten määrä suhteessa BKT:hen että komissiolle monialaisten puitteiden ja aluetukisuuntaviivojen nojalla valtiontuen ennakkohyväksyntää varten ilmoitettujen ulkomaisten hankkeiden määrä on nousussa. Lisäksi investointituella on mahdollista vaikuttaa sijaintipaikkapäätöksiin EU:n sisällä, mutta tuskin valintoihin EU:n ja muiden lainkäyttöalueiden, kuten Yhdysvaltojen, Japanin, Kiinan ja Etelä-Korean, välillä. Tuotantopanosten hintaerojen vuoksi valtiontukisääntöjen höllentäminen ei vaikuttaisi sijaintipäätöksiin, vaan pikemminkin se merkitsisi vaihtoehtokustannuksia.

Viedään uuden teollisuuspolitiikan määrittelyä eteenpäin

EU:n pitäisi siis säilyttää luottamus siihen, että sisämarkkinat ovat parasta teollisuuspolitiikkaa. Kuten kaikissa poliittisissa asiakirjoissa sitten vuonna 2002 teollisuuspolitiikasta annetun tiedonannon muistutetaan, EU:n laajuisten

markkinoiden dynamiikkaa voidaan parhaiten hyödyntää, kun siihen yhdistetään pitkän aikavälin teollisuuspolitiikkaa. On sekä loogista että mahdollista hahmotella yrityksiä ja yrittäjyyttä tukevia aktiivisia, harkittuja ja vaikuttavia toimia. Näissä toimissa pitäisi hyödyntää kilpailu- ja teollisuuspolitiikan kaikki synergiaedut ja käyttää joustavasti kaikkia sääntelykeinoja ja politiikan välineitä. Eurooppa 2020 -strategiassa piirretään ääriiviivat tällaiselle modernille teollisuuspolitiikalle, joka sisältää sekä horisontaalisia piirteitä että eri alojen kilpailukyvyn tukemista, olivatpa ne sitten globalisaation puristuksessa tai siirtymässä vihreään ja digitaaliseen talouteen. Myös siitä vallitsee yksimielisyys, että EU:n toimissa pitäisi olla vertikaalisia elementtejä, joiden avulla kansallista politiikkaa voidaan kohdistaa tiettyihin erittäin lupaaviin aloihin, kuten energiaan, innovatiiviseen teollisuuteen ja puhtaisiin ajoneuvoihin, unohtamatta valmistusteollisuuden tarpeita. EU:n pitäisi muotoilla uusi aktiivisen teollisuuspolitiikan käsite täydentämään sisämarkkinoiden uudelleenlanserausta.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ tarkistetaan sulautuma-asetusta poistamalla ns. kahden kolmasosan sääntö;
- ⇒ lähestytään teollisuuspolitiikkaa uudella tavalla, joka perustuu sisämarkkinoiden ja kilpailusääntöjen toinen toistaan vahvistavalle suhteelle.

3.8. Avoimuutta, muttei puolustuskyvyttömyyttä: sisämarkkinoiden ulkoinen ulottuvuus

Avoimuus globaalille kaupankäynnille ja sijoitustoiminnalle on avain Euroopan pitkän aikavälin vaurauteen. Euroopan talous on maailman suurin suorien ulkomaisten sijoitusten ”viejä” 36 prosentin osuudellaan suorista ulkomaisista sijoituksista koko maailmassa vuonna 2006. Se on myös maailman suurin tavaroiden viejä 16,2 prosentin osuudellaan maailman viennistä. Maailmanlaajuisen arvoketjujen muodostuminen ja tuotantoprosessien maantieteellinen hajautuminen merkitsee sitä, että EU:n taloudet ovat entistä enemmän riippuvaisia muusta maailmasta ja erityisesti nousevista talouksista. EU:hun tuoduista tavaroista 65 prosenttia on tuotantopanoksia muiden EU-tuotteiden valmistukseen.

Eurooppa suhtautuu kuitenkin sisämarkkinoiden ulkoiseen ulottuvuuteen kaksijakoisesti. Jäsenvaltiot ja EU:n teollisuus ovat hyvin tietoisia niistä valtavista eduista, joita EU:n laajuiset sisämarkkinat tuovat

maailmannäyttämöllä: sisämarkkinoiden ansiosta EU on erittäin houkutteleva ulkomaisten sijoitusten kohde, ja ne antavat tarvittavaa vaikutusvaltaa, kun kauppakumppaneiden kanssa neuvotellaan markkinoillepääsystä. Sisämarkkinat tarjoavat kilpaillun ympäristön, jonka ansiosta EU:n yritykset voivat laajentua ulkomaille.

Samaan aikaan ollaan laajasti sitä mieltä, että eurooppalaiset yritykset ovat tiukan valtioneuvoston kohteena, kun taas kilpailijat muualla maailmassa saavat monenlaisia tukia valtiolta ja valvontaa on vähemmän. Esim. laivanrakennuksen, ilmailun ja puolijohteiden alalla toimivat yritykset usein valittavat, että rajoitukset, joita ne kotimaassaan kohtaavat, aiheuttavat niille kilpailuhaittaa globaalissa kilpailussa sellaisten yritysten kanssa, joiden toimintaan kohdistuu vähemmän rajoituksia. Epäreilu kilpailu lisää yritysten kokemusta, että niitä syrjitään ulkomaisilla markkinoilla. Tukien myöntäminen on vähemmän läpinäkyvää ja julkiset hankinnat suuntautuvat enemmän kotimarkkinoille kuin Euroopassa. Myös immateriaalioikeuksiin katsotaan liittyvän ongelmia. Valtioiden rahoittaman sijoitustoiminnan lisääntyminen ruokkii pelkoa, että EU:n omaisuutta joutuu liaksi ulkomaisiin käsiin aloilla, jotka on vapautettu kilpailulle.

Jotta EU:n kahtalaiset tunteet sisämarkkinoiden vaikutuksesta Euroopan globaaliin asemaan voitaisiin sovittaa yhteen, EU:n on sovitettava paremmin yhteen myös toimet yritystensä kilpailukyvyyn lisäämiseksi ja toimet globaalin sääntely-ympäristön tasapuolistamiseksi. Yhteinen kauppapolitiikka antaa EU:lle vallan ja oikeat työkalut, joiden avulla se voi toimia tehokkaasti maailmannäyttämöllä. Euroopan pitäisi käyttää näitä työkaluja puolustaakseen ja ajaakseen aktiivisella ja määrätietoisella tavalla etujaan suhteessa kauppakumppaneihinsa, varmistaakseen markkinoillepääsyn ja edistääkseen sääntelyn lähentämistä.

Edistetään sääntelyn lähentämistä ja tukipolitiikan läpinäkyvyyttä globaalilla tasolla

”Globaali Eurooppa” -tiedonannossa vuodelta 2006 sanotaan selvästi, että protektionismin torjunta sisämarkkinoilla edellyttää myös aktiivista toimintaa markkinoiden avaamiseksi ja tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi kauppavaihdolle. Näin ei ole käytännössä tapahtunut. Euroopan pitäisi käyttää enemmän resursseja ja poliittista pääomaa ajaakseen rajojen takana olevien esteiden poistamista, teknisistä standardeista immateriaalioikeuksiin, valtioneuvoston tukisääntöjen vahvistamiseksi on tehtävä enemmän sekä monenvälisesti että kahdenvälisin ja alueellisin sopimuksin. EU ei voi antaa yrityksilleen vaikutelmaa, että se on maailmassa ainut paikka, jossa kilpailu- ja

valtioneukisääntöjä sovelletaan tiukasti. Globaali keskustelu kriisistä irtautumisesta antaa tilaisuuden, jota ei pitäisi hukata.

Ranskan puheenjohtajuus G20-ryhmässä vuonna 2011 antaa tilaisuuden ottaa asia esityslistalle ja käynnistää globaali keskustelu. Euroopan pitäisi myös vaatia lisäämään toimia WTO:n tasolla, missä EU:n kauppakumppanit eivät vielä noudata ilmoitus- ja läpinäkyvyysvelvoitteita optimaalisella tasolla. EU:n pitäisi myös johtaa tukikeskustelua OECD:n puitteissa ja ajaa käytännesääntöjen ja yhteisten ohjeiden laatimista. Transatlanttisen talousfoorumin tarjoamia mahdollisuuksia tulisi hyödyntää kaikilta osin lähentymisen edistämiseksi Yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa.

Samaan aikaan Euroopan pitäisi pyrkiä voimakkaammin tuomaan tuki- ja sääntelyasioita kahdenvälisen neuvottelujen esityslistalle. Tukisäännöksiä on kaikissa vapaakauppasopimuksissa, mutta niiltä puuttuu terävyys eikä niitä kovinkaan usein sovelleta käytännössä. Äskettäin Korean kanssa tehdyssä vapaakauppasopimuksessa otettiin uudenlainen lähestymistapa. Siinä on tukia koskevia WTO-plus-säännöksiä, joilla varmistetaan tietojenvaihdon ja mahdollisten konfliktien ratkaisemiseen tähtäävän säännöllisen vuoropuhelun avulla parempi suoja epätasapuolisia tukia vastaan. EU:n olisi pyydettävä samanlaisten säännösten sisällyttämistä vapaakauppasopimuksiin, joista parhaillaan neuvotellaan Intian, Asean-maiden, Keski-Amerikan, Kanadan ja Ukrainan kanssa. EU:n olisi myös painostettava kauppakumppaneitaan avaamaan enemmän julkisten hankintojen markkinoitaan ja varmistettava näin, että kansainvälisellä tasolla tehtyjä sitoumuksia kaikin tavoin noudatetaan. Koska EU:n julkisten hankintojen markkinat ovat suhteessa avoimemmat, olisi tutkittava keinoja parantaa EU:n vaikutusvaltaa kansainvälisissä neuvotteluissa julkisista hankinnoista.

Epätasapuolisen verokilpailun torjumiseksi EU:n pitäisi tukeutua G20-ryhmässä tehtyyn hyvää verohallintoa koskevaan työhön ja pyrkiä johdonmukaisemmin sisällyttämään kansainvälisiin sopimuksiin säännös hyvän verohallinnon kolmesta periaatteesta.

Asetetaan globaalin kilpailun ehdot ennakoivalla sääntelyllä ja standardoinnilla

Euroopan olisi uutta sääntelyä valmisteltaessa otettava paremmin huomioon kansainvälinen ulottuvuus niin, että lähentyminen globaalilla tasolla olisi helpompaa ja yrityksillä olisi vähemmän esteitä ulkomaisille markkinoille pääsulle. Uusiin säädösehdotuksiin liitettävässä vaikutusten arvioinnissa olisi tarvittaessa viitattava tärkeimpien kauppakumppanimme sääntelyratkaisuihin.

Euroopan pitäisi määrätietoisesti asettaa EU:n laajuisia standardeja innovatiivisille tuotteille ja tekniikoille, esim. vähähiilisen tekniikan alalla ja tieto- ja viestintäpalvelujen ja -tekniikan alalla. Voi tosin olla vaikeaa viedä EU:n standardeja muualle, mutta niiden olemassaolo lisää EU:n vaikutusvaltaa kansainvälisen kehityksen muokkaamisessa.

Muotoillaan suoria ulkomaisia sijoituksia koskeva uusi politiikka EU:n tasolla

Sijoitustoiminnan osuus maailmankaupasta on yhä suurempi. Niillä on tärkeä sija jäsenvaltioiden tekemissä kahdenvälisissä sopimuksissa. Lissabonin sopimuksen myötä suorista ulkomaisista sijoituksista tulee osa EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvaa kauppapolitiikkaa. EU:n pitäisi toimia nopeasti ja kehittää uusi kokonaisvaltainen sijoituksia koskeva politiikka, joka palvelee niin yritysten kuin sijoittajienkin etuja.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ ajetaan proaktiivista markkinoillepääsypolitiikkaa G20-ryhmässä ja muilla monenvälisillä foorumeilla painottaen erityisesti tukikysymyksiä;
- ⇒ pyritään saamaan kahdenvälisiin kauppasopimuksiin tukia koskevia säännöksiä;
- ⇒ vaaditaan erityisesti BRIC-maita avaamaan julkisten hankintojen markkinoitaan.

4 LUKU

VAHVEMPIEN SISÄMARKKINOIDEN TOTEUTTAMINEN

4.1. Sisämarkkinoita on säänneltävä, mutta kohtuudella

Yhteisön säännöstöön kuuluu 1 521 direktiiviä ja 976 asetusta, jotka koskevat sisämarkkinoiden eri osa-alueita. Näin ollen sisämarkkinoiden syventäminen tuskin kaipaa vuoden 1985 valkoista kirjaa seuranneen kaltaista uutta asetusten ja direktiivien aaltoa. Sitä paitsi säädöskäytännön parantamista koskevassa EU:n hankkeessa asetetaan uuden lainsäädännön laatimiselle tiukat vaatimukset. Tästä huolimatta voidaan pohtia, minkätyyppinen sääntely ja millaiset politiikan toteuttamiskeinot parhaiten soveltuvat sisämarkkinoiden ohjailuun.

Nykyisistä sisämarkkinasäännöistä 80 prosenttia on annettu direktiivin muodossa. Niillä on se etu, että sääntöjä voidaan mukauttaa paikallisten mieltymysten ja tilanteiden mukaan. Toisaalta haittapuolena on viive EU:n tason ja käytännön täytäntöönpanon välillä sekä riski, että direktiivejä ei pannakaan täytäntöön jäsenvaltioissa tai että niiden perusteella annetaan ylimääräisiä kansallisia säännöksiä (*gold plating*). Rahoituspalvelujen sääntelystä viime aikoina käyty keskustelu on osoittanut, mitä etua on koko Euroopan kattavista yhteisistä säännöistä. Sisämarkkinasääntelyssä säädöslajin valinta kallistuukin direktiivin sijasta yhä useammin asetukseen, jonka etuja ovat selkeys, ennustettavuus ja tehokkuus. Asetus takaa kansalaisille ja yrityksille tasavertaiset toimintamahdollisuudet ja antaa laajemmat mahdollisuudet siviilikanteisiin perustuvan täytäntöönpanon soveltamiseen. Asetus ei kuitenkaan ole mikään yleislääke. Se soveltuu säädöslajiksi vain jos tietyt oikeudelliset ja aineelliset edellytykset täyttyvät. Asetus ei myöskään ole välttämättä tehokkaampi säädöslaji, jos keskustelu, jota direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä olisi käyty kansallisella tasolla, siirtyy EU:n tasolle siinä vaiheessa kun asetusta olisi hyväksyttävä neuvostossa ja parlamentissa.

Asetus voi olla soveltuvin yhdenmukaistamisväline silloin kun annetaan kokonaan uutta sääntelyä uusilla aloilla. Se voi myös olla helpompi väline silloin kun jollakin alalla voi esiintyä jonkin verran vuorovaikutusta EU:n sääntöjen ja kansallisten järjestelmien välillä. Silloin kun suoranainen yhdenmukaistaminen ei ole oikea ratkaisu, kannattaa kuitenkin pohtia, kannattaisiko jäsenvaltioiden omien kansallisten sääntöjen rinnalle ja niitä täydentämään laatia vielä yksi, järjestyksessä 28. järjestelmä. Tällaisen EU:n järjestelmän etuna on se, että se antaa sisämarkkinoilla toimiville yrityksille ja kansalaisille lisää valinnanvaraa: jos ne haluavat toimia ensisijaisesti sisämarkkinoilla, niille on hyötyä vakiomuotoisesta, yhteen pakettiin kootusta järjestelmästä, joka pätee kaikissa jäsenvaltioissa; jos ne sen sijaan haluavat toimia ensisijaisesti kansallisella tasolla, ne voivat noudattaa kansallisia sääntöjä. Toimintamallin lisäetuna on se, että se tarjoaa vertailukohdan ja kannustimen kansallisten sääntöjen yhdenmukaistamiseen. Toistaiseksi tällaisen 28. järjestelmän käyttö ei juuri ole saanut osakseen huomiota, eurooppayhtiön

sääntöjä lukuun ottamatta. Sen soveltamista olisi kuitenkin tarkasteltava lähemmin esimerkiksi ulkomailla työskentelevien työntekijöiden tai sellaisten liiketoimintasopimusten kannalta, joiden yhteydessä tällainen viitekehys voisi auttaa poistamaan esteitä rajat ylittävän liiketoiminnan tieltä.

Sääntelyn toimivuuden kannalta politiikan suunnittelu on yhtä tärkeää kuin lainsäädäntötekniikka. Sääntely on toimivaa, kun tilanteeseen vaikuttavat tekijät on otettu asianmukaisella tavalla huomioon ja kun sääntelyn vaikutukset talouteen, sosiaaliseen toimintakehykseen ja ympäristöön tiedostetaan. Lainsäädäntöä olisikin edelleen pyrittävä parantamaan. Vaikutustenarviointi ja sidosryhmien kuuleminen ovat osoittautuneet hyödyllisiksi keinoiksi parantaa lainsäädännön laatua ja lisätä avoimuutta ja tilivelvollisuutta. Nämä ovat sisämarkkinoiden tehokkaan uudistamisen kannalta keskeisiä tekijöitä. Sosiaalisiin vaikutuksiin olisi kiinnitettävä entistä enemmän huomiota panemalla täytöntön sitoumus todellisen sosiaalisten vaikutusten arvioinnin toteuttamisesta kehittämällä tutkimusmenetelmiä ja soveltamalla entistä parempia tilastotietoja. Lainsäädäntömenettelyn demokraattisuuden ja legitiimiyden keskeinen edellytys on, että se on laajalti ja yhtäläisin edellytyksin kaikkien sidosryhmien ulottuvilla. Yksi EU:n järjestelmän etuja on, että sen avulla sääntelyn valjastaminen ajamaan vain tietyn ryhmän etuja voidaan välttää helpommin kuin monissa kansallisissa poliittisissa järjestelmissä. Tämä etu olisi turvattava myös jatkossa. Lobbaajien rekisteri on tässä suhteessa askel oikeaan suuntaan. Lisäksi komission olisi varmistettava, että kaikilla etujärjestöillä on pääsy sen työryhmiin ja komiteoihin, varsinkin niillä, jotka edustavat hyvin hajanaisia etuja, kuten ympäristöalan kansalaisjärjestöillä ja kuluttajajärjestöillä. Tätä varten kaikki komiteat ja työryhmät olisi merkittävä julkiseen rekisteriin. Komission olisi myös tarvittaessa tarkistettava komiteoiden lukumäärää, sillä niiden runsaslukuisuus vaikeuttaa johdonmukaisen politiikan laatimista ja voi hankaloittaa kansalaisyhteiskunnan järjestöjen täysimääräistä osallistumista, kun niillä on niukalti henkilöstöä ja rajalliset resurssit.

Sisämarkkinasääntelyä voitaisiin tehostaa siirtämällä painopiste yksittäisistä toimenpiteistä kokonaisuun politiikanaloihin ja selvittämällä vaikutusten ennakoarvioinnin sijaan vasta jälkikäteen, mikä tietyllä alalla toimii ja mikä ei. Vuoden 2007 sisämarkkinakatsauksen jälkeen on pyritty hyödyntämään markkinoiden seuranta välineenä, jonka avulla voidaan selvittää sääntelytarpeet laatimalla kattava analyysi markkinoiden toiminnasta koko toimitusketjun pituudelta. Ensimmäiset kokemukset tämän menetelmän soveltamisesta osoittavat, että se täyttää tarkoituksensa, mutta että siihen liittyy tiettyjä ongelmia. Markkinoiden seuranta vaatii paljon aikaa ja resursseja, selkeän kohteen ja tarkoin määritellyn soveltamisalan. Sitä olisikin käytettävä kohdennetusti, valikoiduilla markkinasektoreilla, joilla on tarkoitus toteuttaa täydentäviä toimenpiteitä. Siksi sitä voitaisiin soveltaa paitsi vakiintuneilla

markkinasektoreilla, joiden pullonkaulat ja toimivuusongelmat pystytään tunnistamaan, myös uusilla tai vasta kehittyvillä sektoreilla sen selvittämiseksi, miten niiden kasvupotentiaali saataisiin täysimääräisesti käyttöön EU:n toiminnan avulla. Markkinaseurannassa olisi myös otettava perusteellisesti huomioon kuluttajien näkökulma ja EU:n sääntöjen täytäntöönpanotilanne.

Toimivat markkinat edellyttävät sääntöjä, mutta sääntöjen on oltava toimivia ja niiden on kannustettava taloudellista toimintaa oikealla tavalla. Järkevä sääntely tarkoittaa siten laadukasta sääntelyä, joka ei säilytä yrityksille ja kansalaisille tarpeettomia hallinnollisia rasitteita eikä aiheuta kohtuuttomia sääntöjen noudattamisesta johtuvia kustannuksia. Jatkamalla määrätietoisesti sääntelyn yksinkertaistamista ja hallinnollisen rasituksen keventämistä voidaan merkittävästi parantaa pk-yritysten ja yrittäjien edellytyksiä torjua talouskriisiä. Viime kädessä näin voidaan myös torjua se kielteinen käsitys, että sisämarkkinat tarkoittaisivat tarpeettoman pikkutarkkaa ja hyödytöntä sääntelyä. Komission olisi kaikin keinoin pyrittävä saavuttamaan tavoite, jonka mukaan hallinnollisia kustannuksia olisi leikattava 25 prosentilla vuoteen 2012 mennessä. Jäsenvaltioiden ei myöskään pitäisi ottaa käyttöön uusia hallintomaksuja EU:n säännösten kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Käytetään sääntelyssä mahdollisuuksien mukaan mieluummin asetuksia kuin direktiivejä.
- ⇒ Käytetään tilapäisratkaisuuina tarvittaessa EU:n sääntöjä kansallisten säännösten ohella (28. järjestelmä).

4.2. Täytäntöönpanon vahvistaminen

Sisämarkkinat on lainsäädäntöön perustuva järjestelmä. Siksi on erittäin tärkeää, että jäsenvaltiot suhtautuvat vakavasti velvollisuuteensa panna hyväksymänsä säännöt täytäntöön ajoissa ja soveltaa niitä asianmukaisesti.

Komission laatiman uusimman sisämarkkinoiden tulostaulun mukaan EU:n sisämarkkinalainsäädännöstä on panematta täytäntöön keskimäärin vain 0,7 prosenttia. Täytäntöönpanovaje on näin ollen pienempi kuin koskaan aiemmin, sillä valtion- ja hallitusten päämiesten asettama tavoite oli 1 prosentti. Lähempi tarkastelu kuitenkin osoittaa, että lainsäädäntöä ei noudateta. Suuntaus on pitkäaikainen ja erittäin huolestuttava.

Sisämarkkinat ovat edelleen varsin pirstaleiset. Vuoden 2009 lopussa 74 sisämarkkinadirektiiviä ei ollut vielä saavuttanut kaikkia niille asetettuja tavoitteita siksi, että vähintään yksi jäsenvaltio oli jättänyt tarvittavat kansalliset täytäntöönpanotoimet toteuttamatta. Toisin sanoen sisämarkkinoiden moottori toimii vain 95 prosentin teholla. Jäsenvaltiot suhtautuvat myös täytäntöönpanoa koskeviin määräaikoihin varsin rennosti: täytäntöönpanotoimet hyväksytään keskimäärin vasta yhdeksän kuukautta määräajan päättymisen jälkeen. Eräät jäsenvaltiot ovat tässä suhteessa jopa keskimääräistä vapaamielisempiä, sillä 16 direktiivin tapauksessa ne ovat ottaneet lisäaikaa jopa kaksi vuotta. Kaiken kaikkiaan 55 prosenttia EU:n direktiiveistä pannaan jäsenvaltioissa täytäntöön vasta määräajan umpeuduttua. Silloinkin kun sisämarkkinasäännöt on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä aikataulun mukaisesti ja oikein, täytäntöönpano voi olla virheellistä. Kun täytäntöönpanon laiminlyönnin lisäksi otetaan huomioon täytäntöönpanossa esiintyvät virheet, vaje EU-sääntelyn noudattamisessa on ollut viime vuosina keskimäärin 1,5–1,8 prosenttia. Kun tarkastellaan jäsenyysvelvoitteiden rikkomisesta johtuvia menettelyjä, kuva ei ole sen ruusuisempi. Vuoden 2009 lopussa menettelyjä oli vireillä 1 206. Rikkomistapausten lukumäärä on pysynyt vuosien mittaan jokseenkin vakiona, mutta niiden käsittelyaika on venynyt: vanhojen 15 jäsenvaltion osalta se on nykyään 28 kuukautta ja 12 uuden jäsenvaltion osalta 16 kuukautta. Joka viidennen tapauksen käsittelyyn kuluu yli kolme vuotta, ennen kuin asia on joko ratkaistu tai viety tuomioistuimen käsiteltäväksi. Myös asetusten hallinnolliseen täytäntöönpanoon voi liittyä ongelmia. Sääntely saattaa käytännössä olla hyvin erilaista kuin ohjekirjassa. Sääntelyn pirstaleisuus on sisämarkkinoiden uskottavuudelle ja imagolle vakava uhka.

Ristiriitaista kyllä, täytäntöönpanon viivästyksillä mitaten 12 pahinta sisämarkkinalainsäädännön rikkojaa ovat euroalueeseen kuuluvia maita. Euroalueen jäsenvaltiot ovat kärkisijoilla myös direktiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä vasta määräajan päättymisen jälkeen tai virheellisesti. Se, että valtaosa vaadituista kansallisista täytäntöönpanotoimista toteutetaan myöhässä, ei ole ongelma vain järjestelmän oikeudellisen yhdenmukaisuuden ja läpinäkyvyyden kannalta, vaan täytäntöönpanon viivästyminen vähentää sääntelyn tehokkuutta. Myös rikkomusmenettelyjen määrässä euroalueen jäsenvaltiot näyttävät muille jäsenvaltioille huonoa esimerkkiä.

Jos EU haluaa antaa sisämarkkinoille uutta vauhtia, täytäntöönpanoon on syytä suhtautua erittäin vakavasti. Täytäntöönpanon ongelmana on se, että siihen liittyy sekä menestystarinoita että epäonnistumisia, sekä innovaatioita että vanhoja vaikeuksia. Komissio on korostanut säädöskäytännön parantamisen yhteydessä EU:n lainsäädännön virheettömän soveltamisen merkitystä. Ennaltaehkäisevää toimintaa on kehitetty yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Rikkomusmenettelyjä on sovellettu aiempaa tehokkaammin ja

kohdennetummin. Euroopan parlamentin ja oikeusasiamiehen vaatimuksesta on otettu käyttöön takeet menettelyn läpinäkyvyydestä muun muassa perustamalla CHAP-tietokanta, johon kootaan tiedot kantelujen tekijöistä. Lisäksi käyttöön on otettu epävirallista ongelmanratkaisua helpottavia välineitä, kuten SOLVIT-verkosto ja urauurtava EU Pilot -hanke. Täytäntöönpanojärjestelmän toimivuus ei kuitenkaan ole ratkaisevasti parantunut. Monien mielestä se ei toimi tyydyttävällä tavalla.

Synkkä totuus on, että hajautettuun järjestelmään, jossa jäsenvaltiot vastaavat EU:n lainsäädännön täytäntöönpanosta komission valvonnassa, liittyy monia etuja, mutta sen avulla ei voida varmistaa lainsäädännön täydellistä ja yhdenmukaista noudattamista. Siviilikanteisiin perustuva täytäntöönpano on täydentävä väline, mutta siinäkin on omat rajoituksensa. Toisaalta ei myöskään ole mahdollista eikä suotavaa keskittää sisämarkkinoiden valvontaa yksinomaan Brysseliin. Tämän epätydyttävän tilanteen korjaamiseksi on tarpeen vahvistaa sekä rikkomusmenettelyihin perustuvaa täytäntöönpanon keskitettyä valvontaa että siviilikanteisiin perustuvaa ruohonjuuritason valvontaa. Samalla on tutkittava määrätietoisesti, miten tällä alalla voidaan soveltaa verkostopohjaiseen hallinnointiin ja kumppanuuteen perustuvaa uutta lähestymistapaa. Uusi lähestymistapa soveltuu parhaiten vaihtoehtoihin riidanratkaisumenettelyihin ja komission ja kansallisten hallintoelinten väliseen yhteistyöhön. Viime kädessä tavoitteena on laatia johdonmukainen täytäntöönpanojärjestelmä, jossa rikkomusmenettelyt, epäviralliset ongelmanratkaisumekanismit ja siviilikanteisiin perustuva täytäntöönpanon valvonta kansallisissa tuomioistuimissa muodostavat saumattoman oikeussuojakeinojen kokonaisuuden EU:n oikeuteen kohdistuvien loukkausten torjumiseksi. Tarvitaan sekä lainsäädännön noudattamiseen kannustavaa vertaispainetta että soveltuvia väyliä ja koordinoitimenettelyjä järjestelmän eri osien välille.

Täytäntöönpanon valvontatoimien tehostaminen

Rikkomusmenettely on sisämarkkinalainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon varmistamisessa keskeinen väline. Komissio on aiheellisesti asettanut rikkomusmenettelyjä koskevan politiikan painopisteeksi, kun EU laajenee ja muuttuu yhä monimuotoisemmaksi. Vuonna 2007 käynnistetyn strategian pohjalta onkin edistytty monella rintamalla. Komission olisi turvauduttava rikkomusmenettelyihin entistä määrätietoisemmin, myös silloin kun asian käsittely saattaa jäsenvaltiot suoraan alttiiksi velvoittaville toimenpiteille, eli unionin tuomioistuimen aiempien tuomioiden noudattamisen laiminlyönnin vuoksi nostetuille kanteille ja komission päätöksille, joissa kielletään valtiontuen myöntäminen ja määrätään jo maksettu tuki perittäväksi takaisin. Jäsenvaltioiden saattaminen suoraan vastuuseen teoistaan voi luoda jännitteitä ja vaatia poliittisia uhrauksia, mutta pidemmällä tähtäimellä se on kaikkien

jäsenvaltioiden edun mukaista. Poliittiset näkökohdat eivät saisi vaikuttaa komission täytäntöönpanotoimiin, vaan ne olisi pidettävä erillään poliittisesta ohjauksesta asianmukaisten menettelyjen ja velvoitteiden avulla.

Rikkomusmenettelyjä olisi nopeutettava varsinkin silloin, kun ne koskevat kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisen laiminlyöntiä. Komission olisi annettava poliittinen sitoumus käsitellä täytäntöönpanotoimista ilmoittamisen laiminlyönnistä johtuvat asiat enintään 6 kuukaudessa (nykyään käsittely vie keskimäärin 14 kk) ja kaikki muut SEUT-sopimuksen 260 artiklaan perustuvat asiat 12 kuukaudessa (nykyinen käsittelyaika on keskimäärin 26 kk). Tämän määräajan päättyessä komission pitäisi pystyä päättämään, viekö se asian tuomioistuimen käsiteltäväksi vai lopetetaanko asian käsittely. Määräajoin suoritettavien sisäisten tarkastelujen avulla voitaisiin varmistaa, että ohjearvoja noudatetaan. Kriteerejä, joiden perusteella asiat asetetaan tärkeysjärjestykseen, olisi kehitettävä edelleen, ja niiden soveltamista olisi tarkasteltava EU:n lainsäädännön soveltamisen valvontaa koskevassa vuosikertomuksessa. Jo pitkään vireillä olleet tapaukset olisi pyrittävä saattamaan päätökseen.

Pidemmillä aikavälillä saattaisi olla aiheellista selvittää, olisiko komission toimivalta rikkomusmenettelyissä yhdenmukaistettava sen kilpailupolitiikassa käyttämien valtuuksien kanssa. Tavoitteena voisi olla, että heti kun komissio on todennut rikkomisen tapahtuneen, sen antama päätös velvoittaisi asianomaisen jäsenvaltion korjaamaan tilanteen välittömästi. Tämä ei tietenkään saisi vaikuttaa jäsenvaltion oikeuteen hakea päätökseen muutosta unionin tuomioistuimessa. Täytäntöönpanovaltuuksien lisäämisen ohella jäsenvaltioille ja yksityisille kansalaisille olisi annettava asianmukaiset hallinnolliset takeet.

Keinoja, joiden avulla komissio voi tutkia, noudattavatko jäsenvaltiot valtioneuvoston sääntöjä, olisi uudenaikaistettava ja vahvistettava, jotta sisämarkkinoiden tasavertaiset toimintaedellytykset voidaan säilyttää. Nykyiset valtioneuvoston säännöt eivät ole yhtä hiottuja kuin sulautumia ja kilpailunrajoituksia koskevat säännöt. Tarkistamalla voimassa olevaa menettelyasetusta voitaisiin muokata ja modernisoida valtioneuvoston valvonnassa käytettäviä välineitä.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Määritellään rikkomusmenettelyjen enimmäiskesto niin, että täytäntöönpanotoimista ilmoittamisen laiminlyöntiä koskevat menettelyt on käsiteltävä 6 kuukaudessa ja kaikki muut menettelyt 12 kuukaudessa.
- ⇒ Tutkitaan, miten komission toimivalta rikkomusmenettelyissä voitaisiin yhdenmukaistaa kilpailupolitiikkaa koskevan toimivallan kanssa.
- ⇒ Tarkistetaan valtioneuvoston koskevaa menettelyasetusta, jotta menettelyä voidaan modernisoida ja komission tutkintavaltuuksia lujittaa yhdenmukaistamalla ne sulautumia ja kilpailunrajoituksia koskevien valtuuksien kanssa.

EU:n oikeuden noudattamisen valvonta jäsenvaltioissa: ongelmien ennaltaehkäisy, täytäntöönpanon valvonta ja keskinäinen arviointi

Jotta täytäntöönpano olisi tehokasta, siihen on kiinnitettävä huomiota toiminnan kaikissa vaiheissa. EU:n toimielimissä laaditun sääntelyn laadulla on merkitystä, kun sääntely on pantava täytäntöön. Täytäntöönpanon sujuvuus olisikin otettava huomioon olennaisena tekijänä jo uusien politiikkojen ja säännösten suunnittelussa. Selkeä sanamuoto, yksinkertaiset säännökset ja kohtuulliset määräajat säännösten saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä helpottavat jäsenvaltioiden seurantatoimia huomattavasti. Täytäntöönpanoon liittyvät näkökohdat olisi otettava huomioon täytäntöönpanosuunnitelmia valmisteltaessa samoin kuin uusien merkittävien säädöshankkeiden muotoilussa. Myös neuvoston ja parlamentin olisi osallistuttava tähän työhön omalla panoksellaan, sisällyttämällä uuteen lainsäädäntöön velvoite, jonka mukaan jäsenvaltioiden on täytäntöönpanosäädösten hyväksymisen yhteydessä laadittava taulukko, josta käy ilmi perussäädöksen ja täytäntöönpanosäädöksen säännösten keskinäinen vastaavuus. Komission yksiköiden olisi puolestaan valmistettava uusien säännösten asianmukaista soveltamista asiantuntijaryhmien kokouksissa annettavan teknisen tuen, ohjeiden ja hallinnollisen yhteistyön avulla.

Ennakoivan työn ohella olisi kiinnitettävä huomiota kansallisen täytäntöönpanon valvontaan ja sääntelyn tulosten arviointiin. Läpinäkyvyys, vertaispaine ja hallinnollinen yhteistyö ovat tällä alalla vakiotoimenpiteitä. Sisämarkkinoiden tulostaulu on osoittautunut tehokkaaksi välineeksi avoimuuden ja vertaispaineen lisäämisessä, ja sen käyttöä olisi laajennettava. Sen jälkeen kun täytäntöönpanotoimista on ilmoitettu komissiolle, on erittäin tärkeää tarkistaa, täyttävätkö toimet perussäädöksessä asetetut vaatimukset. Valitettavasti

vaatimustenmukaisuuden valvonta on nykyään hallinnollinen painajainen. Esimerkkinä mainittakoon, että säänneltyjä ammatteja käsittelevässä yksikössä työskentelee 20 henkeä, joiden on arvioitava tämän alan kansallisten toimenpiteiden vaatimustenmukaisuus lukemalla 6 000 sivua tekstiä 23 virallisella kielellä. Yhtiöoikeuden ja rahanpesun torjunnan alalla jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä noin 10 000 sivun verran. Yksi ratkaisu tällaisten sivumäärien käsittelyyn on riskianalyysi. Toinen ilmeinen vaihtoehto on lisätä soveltamisen valvonnasta ja tarkastuksesta vastaavan henkilöstön määrää. Pidemmällä aikavälillä voitaisiin kenties myös harkita sisämarkkinatoimipisteen perustamista jäsenvaltioissa toimiviin komission edustustoihin. Siellä tehtäisiin alustava arvio kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä, ja päätoimipaikan yksiköille ilmoitettaisiin ainoastaan erityistapauksista.

Jäsenvaltioiden säännöllisesti laatimilla raporteilla ja keskinäisellä arvioinnilla voi olla kauaskantoinen myönteinen vaikutus täytäntöönpanolainsäädännön vaatimustenmukaisuuteen. Palveludirektiivin mukainen keskinäinen arviointimenettely, joka on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2010, on innovatiivinen tapa parantaa vertaispaineen avulla täytäntöönpanon laatua, helpottaa hyvien käytänteiden vaihtoa ja antaa palautetta, jonka perusteella voimassa olevaa sääntelyä voidaan muuttaa. Samaa mallia voitaisiin soveltaa muidenkin tärkeiden säädösaloitteiden yhteydessä. Keskinäinen arviointi voitaisiin ottaa asialistalle myös pohdittaessa makroalueiden, esimerkiksi Itämeren ja lähitulevaisuudessa myös Tonavan alueen, yhteistyöjärjestelyjä. Makroalueiden puitteissa käytävät keskustelut voivat helpottaa myös kansallisten järjestelmien keskinäistä vuoropuhelua, vaikka niiden yhteydessä on toki vältettävä luomasta uusia raja-aitoja jäsenvaltioiden ryhmittymien välille. Tiettyä alaa koskevien sisämarkkinasääntöjen arviointiin olisi kiinnitettävä huomiota myös komission laatimien markkinaseurantatutkimusten yhteydessä, jotta voidaan selvittää, johtuuko markkinoiden puutteellinen toiminta direktiivien puutteellisesta täytäntöönpanosta.

Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien painoarvo ja legitiimiys olisi otettava asianmukaisella tavalla huomioon myös tällä alalla. Lissabonin sopimus vahvistaa sekä Euroopan parlamentin että kansallisten parlamenttien toimivaltaa lainsäädäntöprosessissa. Lainsäätäjien olisi perehdyttävä myös asian toiseen puoleen tarkastelemalla EU:n sääntöjen saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja niiden täytäntöönpanoa. Kansalliset parlamentit osallistuvat usein suoraan täytäntöönpanolainsäädännön hyväksymiseen. Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit voisivat valita vuosittain jonkin sisämarkkinoihin liittyvän säädöksen tai toimialan ja arvioida sen täytäntöönpanoa kansallisella tasolla puutteiden ja odotettavissa olevien haittavaikutusten havaitsemiseksi. Tähän prosessiin voisi osallistua myös

yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssi COSAC. Arvioinnin tulosten perusteella voitaisiin tarvittaessa toteuttaa lisätoimia joko EU:n tai jäsenvaltioiden tasolla.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Vahvistetaan täytäntöönpanoa jo ennalta laatimalla säädökset siten, että niiden täytäntöönpano on helppoa, käyttäen apuna vaikutustenarviointia ja ottamalla käyttöön säännölliset vastaavuustaulukot sekä lisäämällä kansallisille hallintoelimille annettavaa teknistä tukea.
- ⇒ Perustetaan edustustojen yhteyteen sisämarkkinatoimipisteitä, jotka laativat alustavan arvion sisämarkkinalainsäädännön kansallisten täytäntöönpanosäädösten vaatimustenmukaisuudesta ja ovat yhteydessä täytäntöönpanosta vastaaviin kansallisiin hallintoelimiin.
- ⇒ Otetaan keskinäinen arviointimenettely käyttöön myös uusien säädösaloitteiden yhteydessä.
- ⇒ Toteutetaan alakohtainen täytäntöönpanotilanteen jälkikäteisarviointi markkinaseurantatutkimuksen yhteydessä.
- ⇒ Valitaan vuosittain yksi tai useampia EU:n säädöksiä Euroopan parlamentin suorittamaan arviointiin, johon osallistuvat myös kansalliset parlamentit ja COSAC.

Verkostopohjainen lähestymistapa ja kumppanuus: vaihtoehtoiset riidanratkaisumekanismit ja kansallisten hallintoviranomaisten yhteistyö

Täytäntöönpanon tehokkuuden kannalta on erittäin tärkeää, että kansalaiset tuntevat oikeutensa ja että vaihtoehtoiset riidanratkaisumekanismit ovat helposti heidän käytettävissään.

Jotta kansalaiset voisivat käyttää perussopimuksissa vahvistettuja oikeuksiaan ja puuttua vaatimustenmukaisuuden loukkauksiin, heidän on oltava tietoisia näistä oikeuksista ja mahdollisuuksista. EU onkin laatinut kansalaisten käyttöön monia tietolähteitä, joissa kerrotaan EU:n lainsäädännöstä ja politiikoista. Silti tieto ei aina ole helposti saatavilla eikä se ole aina olennaista, vaan usein pirstaleista. EU-asioita koskevaa perustietoa ja oikeudellista neuvontaa tarjoavat mm. Europe Direct -verkosto, Sinun Eurooppasi -portaali, Kansalaisten vastauspalvelu, yrityksille tarkoitettu Enterprise Europe Network, kuluttajansuoja-asioiden yhteistyöverkosto, vain muutamia mainitaksemme. Ne on tarkoitettu eri kohdeyleisöille, ne tarjoavat eri palveluja ja niillä on eri

tavoitteet. Niiden keskinäiset suhteet ovat usein epäselvät. Käyttäjä ohjataan usein sivustolta toiselle, tai hänen voi olla vaikea ymmärtää, miksi hänen pyyntöönsä ei vastata. Sivustoilta voisi myös olla paremmat linkit ongelmanratkaisuverkostoihin, kuten SOLVIT-verkoston.

SOLVIT-verkosto on viime vuosina kehittynyt huomattavasti. Silti sen käyttö on yhä vähäistä, sillä käsiteltäviä tapauksia on vuosittain vain 1 600. Kun verkosto kattaa 30 ETA-maata, tämä tarkoittaa sitä, että kunkin maan kansallinen keskus käsittelee keskimäärin hieman yli yhden tapauksen viikossa. Verkoston keskuksia hallinnoivat kansalliset viranomaiset, ja niiden ongelmana ovat henkilöstöpula, komission riittämätön valvonta ja menettelyjen ja laatunormien kirjavuus. Toinen erittäin onnistunut kokeilu on ollut komission huhtikuussa 2008 epävirallisen riidanratkaisun alalla käynnistämä EU Pilot -hanke, jonka tarkoituksena on puuttua EU:n oikeuden loukkauksiin varhaisessa vaiheessa, ilman rikkomusmenettelyä. Järjestelmä kattaa kuitenkin vain 15 jäsenvaltiota. Hankkeen suhde yhtäältä rikkomusmenettelyyn ja toisaalta SOLVIT-verkoston aiheuttaakin jatkuvaa rajankäyntiä.

Tilanteen parantamiseksi olisi ensinnä vahvistettava nykyisiä vaihtoehtoisia riidanratkaisumekanismeja. Esimerkiksi SOLVIT-verkoston oikeusperustaa olisi selkeytettävä, minkä lisäksi olisi määriteltävä henkilöstön määrää koskevat vähimmäissäännöt ja myönnettävä toimintaan EU:n yhteisrahoitusta. EU Pilot -hanke olisi ulotettava kaikkiin jäsenvaltioihin ja täsmennettävä sen suhdetta rikkomusmenettelyyn niin, ettei se välillisesti pidennä tuon menettelyn kestoja.

Radikaalimpi ratkaisu olisi perustaa vaihtoehtoisista riidanratkaisukeskuksista muodostuva EU:n verkosto käyttäen mallina vuonna 2004 perustettua Euroopan kilpailuviranomaisten verkostoa. Ideana olisi yhdistää kaikki kansalliset keskuksat (riippumatta siitä, tarjoavatko ne tietoa, oikeudellista neuvontaa vai riidanratkaisutoimintaa) kansalaisille tarkoitetuksi yhden palvelun luukuksi, jossa käsiteltäisiin sekä EU-sääntöjen virheellistä soveltamista että EU:n lainsäädäntöön kohdistuvia vähäisiä loukkauksia. Keskuksat kuuluisivat edelleen kansallisen hallinnon piiriin, jotta voitaisiin säilyttää edut, jotka perustuvat toimintaan lähellä kansalaisia, paikallisen lainsäädännön tuntemukseen ja toissijaisuusperiaatteen noudattamiseen. Keskusten organisaatio, toimivalta ja menettelyt olisi määriteltävä EU-säädöksessä. Olisi myös tutkittava mahdollisuuksia myöntää keskuksille jonkinlaista yhteisrahoitusta unionin talousarviosta. Kansallisilla keskuksilla olisi komissiossa yhteistyökumppani, joka valvoisi niiden toimintaa ja antaisi tarvittaessa oikeudellista neuvontaa tai tulisi mukaan menettelyyn, jos kantelija ei olisi tyytyväinen keskuksen tarjoamaan ratkaisuun (tai siihen, ettei ratkaisua löydy). Ongelmanratkaisukeskusten verkoston toimintaa koordinoitaisiin

komissiossa keskitetysti, asianmukaisten sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti, ja näin voitaisiin keventää rikkomusmenettelyistä aiheutuvaa työtaakkaa.

Kansalaisten olisi helpompi käyttää sisämarkkinoihin liittyviä oikeuksiaan, jos jäsenvaltioiden välistä hallinnollista yhteistyötä helpotettaisiin ja nopeutettaisiin. Palveludirektiivin nojalla perustettu sisämarkkinoiden tiedotusjärjestelmä (IMI) on osoittautunut onnistuneeksi mekanismiksi, jonka avulla kansalliset hallintoviranomaiset voivat pitää yhteyttä toisiinsa. Sitä olisikin laajennettava myös palvelualojen ulkopuolelle. Lisäksi komission olisi pyrittävä elvyttämään verkostoja, joiden välityksellä kansalliset hallintoviranomaiset voivat kehittää täytäntöönpanoa, vaihtaa parhaita käytäntöjä, kehittää koulutusta ja keskustella sisämarkkinasääntöjen soveltamista koskevista ohjeista.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Laajennetaan EU Pilot -hanke kaikkiin 27 jäsenvaltioon ja kehitetään SOLVIT-järjestelmää myöntämällä sille EU-rahoitusta ja selkeyttämällä sen oikeusperustaa.
- ⇒ Kehitetään hallinnollista yhteistyötä laajentamalla IMI-tiedotusjärjestelmä myös muille lainsäädännön aloille.
- ⇒ Muodostetaan pitkällä aikavälillä vaihtoehtoisten riidanratkaisukeskusten EU-verkosto.

Siviilikanteisiin perustuva täytäntöönpano

EU:n oikeusjärjestelmä antaa kansalaisille ja yrityksille mahdollisuuden puolustaa oikeuksiaan nostamalla siviilikanne kansallisessa tuomioistuimessa. Siviilikanteisiin perustuva täytäntöönpano onkin keskeinen väline, joka edistää vaatimustenmukaisuusvajeen supistamista ja sisämarkkinoiden tehokkuuden varmistamista. Tällaista täytäntöönpanoa voidaan vahvistaa kahdella tavalla.

Ensinnäkin kansallisilla tuomioistuimilla on keskeinen rooli EU:n oikeuden tulkitsemisessa ja soveltamisessa kansallisen lain ohella. Komission olisi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa lisättävä tukea koulutusohjelmille ja rakenteille, joiden avulla voidaan varmistaa, että jäsenvaltioiden tuomarit ja muut oikeusalan ammattilaiset tuntevat perusteellisesti ne sisämarkkinasäännöt, joita he useimmiten joutuvat soveltamaan.

Toiseksi oikeus saada korvausta EU:n lainsäädäntöön kohdistuvan loukkauksen perusteella koskee yhtä lailla kaikkia EU:n kansalaisia. Sen sijaan tämän oikeuden käyttöön liittyvät edellytykset eli oikeussuojakeinot ja menettelyt

vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen, koska ne perustuvat kansallisiin oikeussääntöihin. Tämän seurauksena vahingonkorvausoikeuden suojaan liittyy jäsenvaltioiden välillä räikeä epätasa-arvo. On laskettu, että vahingonkorvauksia jää EU:ssa perimättä vuosittain jopa yli 20 miljardin euron arvosta. Ongelmaan kannattaa puuttua erityisesti kilpailusääntöjen rikkomisen osalta. Voitaisiin laatia säädösaloite, jonka nojalla kaikissa jäsenvaltioissa olisi vahvistettava vähimmäistakeet sille, että kilpailulainsäädännön rikkomisen uhrit voivat tehokkaasti käyttää kansallisissa tuomioistuimissa oikeuttaan saada korvaus.

Keskeiset suositukset:

- ⇒ Kehitetään tuomareille ja muille oikeusalan ammattilaisille tarkoitettuja EU:n oikeutta koskevia koulutusaloitteita yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.
- ⇒ Hyväksytään vahingonkorvausoikeuden käyttöä koskevat vähimmäisnormit.

5 LUKU

POLIITTINEN ALOITE

SISÄMARKKINOIDEN (JA TALOUS- JA RAHALIITON)

VAHVISTAMISEKSI

5.1. Uusi poliittinen aloite

Puheenjohtaja Barroso on määrittänyt sisämarkkinat keskeiseksi strategiseksi tavoitteeksi, jonka toteuttamiseen on pyrittävä uutta poliittista päättäväisyyttä osoittaen. Hän on myös ilmoittanut, että prosessi on tarkoitus toteuttaa komission johdolla yhdessä Euroopan parlamentin, neuvoston, jäsenvaltioiden ja eri sidosryhmien kanssa.

Tässä puheenjohtaja Barroson toimeksiannon perusteella laaditussa raportissa esitetään komission harkittavaksi ehdotuksia uuden strategian laatimista varten.

Laajan kuulemisen perusteella ehdotettava strategia on kattava. Se muodostuu aloitteista, joiden tarkoituksena on sisämarkkinoiden vahvistaminen, niitä koskevan yhteisymmärryksen rakentaminen ja vahvempien sisämarkkinoiden toteuttaminen. Tätä varten ehdotetaan pakettiratkaisua.

Tämä edellyttää panostusta täysipainoiseen poliittiseen aloitteeseen. Näin voidaan luoda uutta liikevoimaa, jota tarvitaan, jotta jo pitkään käsiteltävinä olleet ehdotukset saadaan ripeästi hyväksytyä.

Jotta tämä onnistuisi, olisi yksittäisten aloitteiden laatimisen lisäksi myös tarkistettava tapaa käsitellä sisämarkkina-asioita EU:n toimielimissä ja määriteltävä uudelleen sisämarkkinoiden asema EU:n politiikassa yleensä.

5.2. Sisämarkkinat jälleen polttopisteeseen EU:n toimielimissä

Komissio on kyennyt puolustamaan sisämarkkinoita myös viimeaikaisen kriisin luomissa ennennäkemättömissä paineissa. Sen on nyt jatkettava tätä työtä hyödyntämällä tarvittaessa kaikkia käytettävissään olevia täytäntöönpanovaltuuksia entistä tehokkaammin. Toimiessaan lainsäädäntöprosessissa aloitteentekijänä komission olisi puolustettava voimakkaasti menettelyn eheyttä, jotta sen ehdotukset – joiden muotoilussa parlamentilla ja neuvostolla on tietysti oma ratkaiseva päätösvaltansa – eivät vesittyisi, niin kuin toisinaan on käynyt. Joskus ehdotuksen peruuttaminen voi olla parempi ratkaisu kuin epätydyttävä lopputulos. Komission olisi myös kannustettava neuvostoa hyödyntämään määräenemmistö päätöksiä niillä monilla aloilla, joilla se on mahdollista, sen sijaan että pyrittäisiin pitkällisin menettelyin saamaan kaikki jäsenvaltiot yhteiseen rintamaan, mikä usein heikentää lopputuloksen tehokkuutta.

Komission sisäisissä menettelytavoissa, joiden määrittäminen on luonnollisesti kokonaan puheenjohtajan ja kollegion päätettävissä, voitaisiin kenties omaksua kattavampi lähestymistapa sisämarkkinapolitiikkojen muotoiluun. Tämä koskee keskeisellä tavalla useita eri salkkuja.

Puheenjohtajan johtoasema on kokonaisnäkemyksen muodostamisen kannalta olennainen. Poliitiikan muotoilua varten voitaisiin muodostaa ryhmä, johon kuuluisivat kaikki taloudellisesta yhdentymisestä vastaavat komissaarit ja jota johtaisi komission puheenjohtaja tai, hänen ollessaan estynyt, sisämarkkinoista ja palveluista vastaava komissaari. Toisaalta vastuu voimassa olevien sääntöjen täytäntöönpanosta olisi pidettävä mahdollisimman lähellä kulloisestakin alasta vastaavaa komissaaria, koska täytäntöönpanotoimista ei pitäisi keskustella kovin laajalti.

Myös Euroopan parlamentti voisi pohtia, miten sielläkin voitaisiin yhdenmukaistaa visioita tällä alalla, joka nykyään kuulu sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan toimivaltaan, mutta edellyttää – tässä raportissa ehdotetun lähestymistavan mukaisesti – useiden muidenkin valiokuntien, kuten talous- ja raha-asioiden sekä teollisuuden, sosiaalipoliitiikan ym. aloilla toimivien valiokuntien täysipainoista osallistumista.

Neuvostossa on vastaavanlainen ongelma. Sisämarkkina-asioita käsitellään lähinnä kilpailuasioden neuvostossa, mutta keskeisiä osa-alueita kuuluu myös Ecofin-neuvoston ja sosiaaliasioiden neuvoston ym. päätäntävaltaan.

Nyt kun Eurooppa-neuvosto voi, osittain myös pysyvän puheenjohtajan ansiosta, entistä johdonmukaisemmin keskittyä EU:n taloushallinnon ohjaamiseen, olisi hyvä, jos neuvoston panos tämän Euroopan yhdentymisen keskeisen pilarin rakentamisessa olisi laaja-alaisessa huipputason ohjauksessa. Vaikka aloiteoikeuden ja täytäntöönpanovaltuuksien on toki pysyttävä edelleen tiukasti komission käsissä – tuomioistuimen valvonnan alaisuudessa –, sisämarkkinoiden uudistusprosessille olisi etua siitä, että Eurooppa-neuvosto vahvistaisi sen olevan yksi niistä keskeisistä aloista, joihin se kiinnittää jatkuvaa huomiota. Tämä antaisi Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle edellytykset varmistaa, että tämä tapahtuu poliittisen näkemyksen ja konkreettisen jatkuvuuden pohjalta tiiviissä yhteistyössä komission puheenjohtajan kanssa.

Parlamentin, neuvoston ja komission olisi myös pohdittava, voitaisiinko sisämarkkinoita koskevaan strategiseen aloitteeseen liittyvät toimenpiteet hyväksyä nopeutetun lainsäädäntömenettelyn mukaisesti, kuten vuoden 1985 valkoisen kirjan jälkeen tehtiin.

Asianmukaisen seurannan varmistamiseksi kaikki kolme toimielintä voisivat kokoontua vuosittain yhdessä sidosryhmien kanssa tarkastelemaan unionin tilannetta taloudellisen yhdentymisen alalla.

5.3. Sisämarkkinoiden asema EU:n politiikassa

Tässä raportissa on eri yhteyksissä todettu, että vaikka sisämarkkinoilta puuttuu vahva identiteetti ja näkyvyys, niillä on todella keskeinen merkitys monilla muilla EU:n politiikan aloilla, jotka herättävät suurempaa poliittista kiinnostusta. On kuitenkin olemassa riski, että näillä aloilla ei saavuteta toivottuja tuloksia, ellei niillä ole tukenaan vahvoja sisämarkkinoita.

Eurooppa 2020 on lupaava ja kattava, Euroopan tulevaisuuden kannalta keskeinen poliittinen aloite, jossa sisämarkkinapilarin merkitys tunnustetaan asianmukaisella tavalla. Näyttäisi erittäin tärkeältä koota tämän pilarin tueksi uutta poliittista energiaa, jotta strategian eri aloitteet saadaan toteutettua. Sisämarkkinoiden vauhdittaminen tässä raportissa ehdotetun uuden yhteisymmärryksen ja sitoumuksen avulla toivottavasti edesauttaa tarvittavan energian kokoamista.

Kuten edellä on todettu, talous- ja rahaliiton heikkoutena on se, että sisämarkkinat ja kilpailu eivät monissa jäsenvaltioissa toimi niin tehokkaasti kuin olisi suotavaa. Talous- ja rahaliittoon kuuluvat jäsenvaltiot ovat kuitenkin tehneet rohkean päätöksen ottaa käyttöön yhteinen raha. Tämä edellyttää vähintäänkin sitä, että niillä on oltava myös erittäin suurelta osin yhteiset, yhdenmetyt ja joustavat markkinat, sillä tämä on edellytys ihanteellisesti toimivalle yhteisen rahan alueelle sekä tuottavuuden ja kilpailukyvyn parantamiselle. Euroryhmän olisi kehotettava kaikkia siihen kuuluvia jäsenvaltioita pyrkimään sisämarkkina- ja kilpailusääntöjen täytäntöönpanossa ja noudattamisessa vähintään samalle tasolle kuin euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot.

Tavoite luoda jonkinlainen EU:n talousasioiden hallinto liittyy EU:n kunnianhimoiseen pyrkimykseen säädellä itse taloutensa kohtaloita. Tätä tavoitetta silmällä pitäen olisi asialistalle yhdeksi pääkohdaksi otettava myös sisämarkkinat. Kyseessä on sitoumus ja politiikka, jolla on kaikkien 27 jäsenvaltion tuki. Sen vuoksi sisämarkkinoita on ilman muuta käsiteltävä järjestelmällisesti yhtenä merkittävänä osatekijänä tulevissa talousasioiden hallinnon rakentamista koskevilla keskusteluilla.