



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 26.10.2004
KOM(2004) 723 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

**EU:s ekonomi: 2004 års översikt
- Sammanfattning och viktigaste slutsatser -**

{SEK(2004) 1368}

1. INLEDNING

Utvidgningen av unionen den 1 maj 2004 är en historisk händelse. Visserligen inleddes de nya medlemsstaternas ekonomiska integration redan före EU-anslutningen, men den har intensifierats i och med denna. Integrationen kommer att innebära utmaningar men framför allt möjligheter, både för det gamla EU-15 och det nya EU-25.

Utvidgningen och halvtidsutvärderingen av Lissabonstrategin har aktualiserat Lissabonagendans ekonomiska nyckelfrågor

På Europeiska rådets vårmöte 2004 ålades en högnivågrupp med Wim Kok som ordförande att genomföra en oberoende utvärdering som bidrag till den kommande halvtidsutvärderingen av Lissabonstrategin. Detta ger framför allt en möjlighet att dra lärdomar av de hittills gjorda erfarenheterna samt att konsolidera den politiska strategin och medlen för genomförande av den strategiska ambition för innevarande årtionde som Europeiska rådet beslutade om i Lissabon i mars 2000. Den kommande halvtidsutvärderingen har också styrt utformningen av EU:s ekonomiska översikt för 2004. Översikten inleds med ett kapitel om den senaste tidens utveckling av makroekonomi och ekonomisk politik i euroområdet. Därefter analyseras fyra särskilda frågor av central betydelse för Lissabonagendan: konvergens, sysselsättning, produktivitet och miljö. I slutkapitlet diskuteras aktuella frågor som rör ekonomisk övervakning.

2. DEN EKONOMISKA UTVECKLINGEN: FÖRSENAD

ÅTERHÄMTNING AKTUALISERAR FRÅGAN OM ÅTERHÄMNINGSFÖRMÅGAN

Euroområdets ekonomi återhämtar sig nu efter tre års svag tillväxt

De ekonomiska utsikterna blev under 2004 ljusare i den internationellt mer gynnsamma ekonomiska miljön. Tillväxten drevs främst på av en stark export, medan den inhemska efterfrågan i euroområdet sakta men säkert ökade. Den inhemska efterfrågans två viktigaste komponenter, privat konsumtion och investeringar, var dock fortfarande för osäkra för att man skall kunna tala om en definitiv återhämtning. Lite talar för att senare års svaga inhemska efterfrågan skulle bero på den makroekonomiska politiken. De monetära förhållandena har förblivit ackomoderande, med rekordlåga korta och långa räntor, medan finanspolitiken utmärks av de automatiska stabilisatorernas utjämnande effekter. Denna inriktning av den ekonomiska politiken har gett en sund makroekonomisk miljö som skapar förutsättningar för en uppgång i den inhemska efterfrågan.

Sen och trög återhämtning fäster uppmärksamheten på euroområdets ekonomiska återhämtningsförmåga

Jämfört med andra större ekonomier har den ekonomiska återhämtningen i EU varit relativt sen och trög. Detta har aktualiserat frågan om euroområdets ekonomiska återhämtningsförmåga och mer konkret om huruvida euroområdet är mer känsligt än andra regioner för allvarliga ekonomiska störningar, eller om dess ekonomiska strukturer hämmar förmågan till ekonomisk återhämtning. En analys visar att även om negativa ekonomiska händelser har påverkat de ekonomiska förtroendeindikatorerna, har effekterna på industriproduktionen varit kort och inte speciellt djup. Snarare framstår de stela strukturerna som en mycket viktigare faktor i euroområdets sena och tröga konjunkturanpassning. Simuleringar pekar på att stela strukturer främst påverkar investeringsverksamheten. Hur fort återgången till fullt

kapacitetsutnyttjande sker kommer därför mycket att bero på om dessa stelheter fortsätter att hämma investeringarna, när väl bristande efterfrågan respektive finansiella restriktioner som bromsar investeringstillväxten inte längre inverkar. Stelheter i lönebildningen och bristande konkurrens, särskilt inom tjänstesektorn, är en av huvudförklaringarna till de trögrörliga priserna i euroområdet. Relativpriserna anpassar sig inte särskilt snabbt i euroområdet, vilket innebär att det krävs mer kostsamma kvantitetsanpassningar i form av produktionsneddragningar och därmed minskad sysselsättning. Det kan också vara så att den bristande beslutsamheten när det gäller budgetsanering, struktur- och pensionsreformer har ökat osäkerheten och inverkat negativt på konsumenternas förtroende och konsumtion. Beslutsamma lösningar på dessa politiska frågor kan främja konsumtionen under uppsvinget.

3. EKONOMISKT FRÄMJANDE AV LISSABONSTRATEGIN

Fördjupad granskning av de ekonomiska aspekterna på konvergens, arbetsmarknad, produktivitet och miljö

På Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000 uttryckte stats- och regeringscheferna sin ambition att göra Europa till ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning.” Som förberedelse för den kommande halvtidsutvärderingen av Lissabonstrategin fokuserar föreliggande översikt på strategins ekonomiska utgångspunkter på fyra områden. Först behandlas sammanhållningen där en analys görs av de nya medlemsstaternas utsikter beträffande upphämtning och konvergens. För det andra detaljgranskas arbetsmarknadens ekonomiska funktion. Analysen i förra årets översikt över produktivitetens utvecklingen har utökats, särskilt vad gäller informations- och kommunikationsteknik (IKT) och reform av produktmarknaderna. Det fjärde kapitlet tar upp sambandet mellan miljö och ekonomisk tillväxt medan det sista kapitlet behandlar valda frågor om ekonomisk övervakning.

3.1. Tillväxt för att komma ikapp och konvergens i de nya medlemsstaterna

Utvidningen har aktualiserat frågan om sammanhållning

Eftersom inkomstnivåerna i de nya medlemsstaterna ligger betydligt under EU-genomsnittet, förefaller det här relevant att nämna de viktigaste ekonomisk-politiska hävstångarna vilka bidrar till att successivt växa ikapp. EU:s tidigare erfarenheter pekar dock på att inkomstkonvergens inte är någon snabb, kontinuerlig eller automatisk process. Under upphämningsprocessens tidigare faser tenderar tillväxten dessutom att först koncentreras till städerna snarare än till landbygden, så att de regionala inkomstskillnaderna inledningsvis kan bli större när landets tillväxttakt ökar.

Investeringar och produktivitetstillväxt driver på tillväxten i de nya medlemsstaterna

Redan före anslutningen inledde de nya medlemsstaterna den långa processen att komma ikapp, nämligen under övergångsfasen i början av nittiotalet – även om takten i flertalet fall var måttlig. Denna ekonomiska konvergensprocess har hittills helt och hållet drivits på av investeringar och utvecklingen av total faktorproduktivitet (TFP). Det blir en utmaning att bredda denna process genom att ta utnyttjade arbetskraftsreserver i anspråk och därmed öka den ganska låga

sysselsättningsnivån i flertalet nya medlemsstater, samt successivt stimulera till högre inhemskt sparande som komplement till de hittills dominerande utländska direktinvesteringarna.

För att främja konvergensen krävs en helhetssyn på den ekonomiska politiken

En viktig fråga är hur den ekonomiska politiken kan öka och bredda tillväxten. Sedan början av nittiotalet har handelns avreglering väsentligt bidragit till tillväxten. En central prioritering blir att förstärka den makroekonomiska stabiliteten, då budgetunderskottet i flertalet fall är alltför stort och inflationen i vissa medlemsstater fortfarande är något hög och oregelbunden. Institutionella reformer är också ett viktigt stöd till konvergensen, och då EU-anslutningen inte längre kan fungera som ett ankare och generera politiskt stöd till förändringar, är uppgiften nu att behålla tempot och vidmakthålla stödet för ytterligare inhemska reformer.

Under vissa förutsättningar kan EU:s sammanhållningspolitik få betydande effekter

Strukturfonderna kan också effektivt bidra till konvergensen, under förutsättning att tre villkor uppfylls: en starkare koncentration till de mest behövande regionerna och medlemsstaterna, en bättre tematisk koncentration och en effektivare användning av medlen i enlighet med Lissabonstrategin. Hur EU:s sammanhållningspolitik bidrar till real konvergens kommer främst att bero på om beslutsfattarna väljer att tillämpa en konsekvent nationell och regional ekonomisk politik, som säkerställer att strukturfonderna används i en miljö som utmärks av makroekonomisk stabilitet, fortlöpande strukturreformer och god förvaltning.

3.2. Arbetsmarknaden i EU: en ekonomisk analys av den senaste tidens utveckling och framtidsutsikterna

Lissabons sysselsättningsmål framstår som en utmaning och kan sannolikt inte uppnås

När nu fem av tio år gått av Lissabonstrategins genomförande, förefaller det svårt att uppnå sysselsättningsmålen till 2010, vilket delvis beror på den ekonomiska avmattningen men framför allt på att strukturreformerna varit långsamma och otillräckliga. Positivt är dock att många av nittiotalets förbättringar på arbetsmarknaden visat sig vara strukturella och att de betydande framstegen på vissa områden har fortsatt, exempelvis i fråga om sysselsättningsgraden för kvinnor.

Strategin är klar men mycket återstår att göra

Det är vidare väl känt vilka huvudfaktorer som påverkar arbetsmarknadens funktion och vilka åtgärder medlemsstaterna bör vidta för att uppnå Lissabonmål som fler och bättre jobb, vilket också avspeglas i den mer övergripande Europeiska sysselsättningsstrategin. Här ingår till exempel reformer för ökad lönespridning genom att lönesättningen kopplas till produktivitetsutvecklingen och till lokala förhållanden på arbetsmarknaden, vidare reformer av skatter och förmåner i förening med en välriktad aktiv arbetsmarknadspolitik, regleringar av arbetsmarknaden som skapar arbetstillfällen och en politik som förbättrar undervisning och utbildning, särskilt för lågutbildade och äldre arbetstagare. Detaljerade reformstrategier måste vara länderspecifika och utgå från vilka organisationer som verkar på arbetsmarknaden och på det sociala trygghetsområdet. Jämförs emellertid de senaste årens framsteg med länderspecifika prioriteringar i enlighet med EU:s rekommendationer om sysselsättningspolitiken och de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, påkallar vissa områden brådskande åtgärder på medlemsstatsnivå.

Högre sysselsättning kan tillfälligt dämpa produktivitetstillväxten men effekten beräknas vara liten

Vissa har uttryckt tvivel om att det skulle gå att förena Lissabonmålen om att samtidigt öka sysselsättningen och produktiviteten. Emellertid visar en analys att det sedan mitten av nittiotalet bara är en mindre del av arbetsproduktivitetskonstaterat långsammare tillväxt som kan hänföras till ökad sysselsättning. Det finns faktiskt knappast någon anledning att tro att en högre sysselsättning på lång sikt skulle ha en negativ inverkan på produktivitetstillväxten, som är verkligt avgörande för EU-ekonomins konkurrenskraft och dynamik.

3.3. Produktiviteten, effekterna av ny teknik och reformer av produktmarknaderna

Produktivitetstillväxten är av fundamental betydelse för att uppnå Lissabonstrategins mål

EU-ekonomin kräver inte bara större arbetskraftsinsatser utan också ökad produktivitetstillväxt. Analyser på både makro- och sektorsnivå visar att en stor del av den avmattningen i produktiviteten sedan 1995 är strukturellt betingad. Den visar sig bero på lägre produktivitetstillväxt i en stor del av EU-industrin med teknik på mellannivå, på att EU har en relativt liten informations- och kommunikationsteknisk industri och på problem med den totala faktorproduktivitets tillväxt inom sektorer som använder informations- och kommunikationsteknik. Genom globaliseringen och det internationella kapitalets ökade rörlighet kan också högre avkastning erhållas utanför Europa vilket kan utöva press på kapitalproduktiviteten. Dessa förändringar skulle delvis kunna förklara varför substitutionen av arbetskraft med kapital och därmed arbetsproduktivitets tillväxt har minskat.

Kunskapsproduktion och lärande samverkar och bör ingå i varje framgångsrik långsiktig produktivetsstrategi

Den totala faktorproduktiviteten bestäms i huvudsak av hur effektivt arbetstagarnas ökade kompetens matchas mot organisation och produktionsutrustningens tekniska nivå. Kunskapsekonomin är ännu inte fast rotad i EU. Mellan EU och USA finns betydande skillnader både när det gäller forskningsmedlens volym och forskningens effektivitet. USA:s överlägsna innovationssystem har i betydande utsträckning styrt USA:s ekonomi mot ny och högproduktiv tillväxtindustri, framför allt tillverkningssektorer för informations- och kommunikationsteknik och tjänstesektorer som använder densamma. Landet står därför mycket starkare alltsedan globaliserings-, konkurrens- och tekniktrycket ökade i mitten av åttiotalet. Vad som särskilt behövs är reformer som gör det möjligt för nya, innovativa företag att etablera sig och växa. Detta understryker vikten av ökade investeringar i humankapital som ytterligare förbättrar kunskapens produktion och spridning. Investeringar i undervisning, utbildning och livslångt lärande är centrala för EU:s internationella konkurrenskraft inom kunskapsintensiva innovationssektorer och för hållbar tillväxt och sysselsättning. Lika viktigt är att förbättra den ”hävstångseffekt” som ytterligare FoU-investeringar har på produktivitetstillväxten och att beslutsamt sträva mot målet att öka FoU-utgifterna till 3 % av BNP. Detta kommer att kräva lämpliga ramvillkor och en förbättrad samverkan mellan forskning och industri.

Produktmarknadsreformer är centrala för Lissabonstrategin då de förbättrar företagets ramvillkor

En annan sida av strävan att öka produktivitetstillväxten är reformer av produktmarknaderna. Hur produktmarknaderna är reglerade har stor betydelse för marknadens konkurrensgrad, omfattning och storlek och därmed även för den ekonomiska aktivitetens omfattning och struktur. De direkta effekterna på produktiviteten tenderar att bli små om

företagandets kostnader sjunker och handelshinder mot nya marknader avskaffas. Empiriska studier visar att en stor del av produktivitetseffekterna handlar om indirekta effekter, nämligen minskade pålägg och omfördelning av knappa resurser (allokerings effektivitet), att företagen bättre utnyttjar produktionsfaktorerna (produktionseffektivitet) och att företagen stimuleras till innovation och spetsteknik (dynamisk effektivitet). Särskilt sänks ekonomins genomsnittliga övervinster av produktmarknadsreformer som förenklar marknadsinträde, sänker tullar, minskar handelsregleringar, avskaffar priskontroller och minskar offentlig inblandning i produktionsverksamhet. I högteknologiska sektorer med störst produktivitetsvinster är det nya företag som bidrar mest till produktivitetstillväxten. Konkurrensen tycks ha störst effekt på dynamisk effektivitet med lång eftersläpning och i litteraturen betonas att innovationens differentierade effekter på produktivitetstillväxten är en funktion av hur långt man befinner sig från spetstekniken.

Ytterligare reformer bör främst syfta till att främja nya företags marknadsinträde och fullfölja den inre integrationen

EU har redan åtagit sig genomgripande reformer, särskilt skapandet av den inre marknaden. EU är öppet för internationell konkurrens och dess nätverksindustrier har avreglerats lika mycket som i USA eller mer. EU verkar dock släpa efter när det gäller åtgärder för att främja att företag inträder på eller lämnar marknaden. Det finns fortfarande utrymme att öka EU:s interna handel. Kostnaderna för att följa föreskrifter tycks också vara högre än i USA, vilket tyder på att mycket här återstår att göras inom EU.

3.4. Miljöskydd: tillväxthämmande eller tillväxtfrämjande strukturanpassningar?

De senaste årtiondena har det i Europa skett en viss minskning av tillväxtgenererade föroreningar utan att industrier tvingas stänga

Hållbar miljö är förvisso en del av Lissabonstrategin, även om miljöskydd och ekonomisk tillväxt ofta uppfattas som oförenliga mål. Meningsmotsättningarna gäller främst vatten-, mark- och luftföroreningar samt globala gemensamma tillgångar som klimat och ozonskikt. Även om dessa är mer eller mindre förnybara naturtillgångar, har knappheten (eller överutnyttjandet) ökat dramatiskt under de senaste årtiondena. Avsaknaden av tillämpbar äganderätt har inte bidragit till att stoppa denna tendens. Miljöpolitiken syftar till att dessa resurser skall omfattas av tillämpbara regler i ett system med gemensamt ägande. De viktigaste politiska verktygen är olika former av begränsningar av ekonomisk aktivitet som är farlig och skadlig för miljön.

Om miljöpolitiken skall kunna främja välfärdshöjande strukturanpassningar måste den vara så utformad att den är kostnadseffektiv, successiv och förutsägbar

Med den ekonomiska tillväxten har även efterfrågan på miljöskydd ökat och både offentliga insatser och marknadskrafterna har drivit fram en minskning av de förorenande effekterna av de ekonomiska aktiviteterna i EU. Tjänstesektorns dynamiska tillväxt och ökande andel har också bidragit till detta. Det finns inget fog för påståendena att man genom att exportera föroreningar via omfattande omlokalisering har brutit sambandet mellan ekonomisk aktivitet och negativ miljöpåverkan. Fast de ökade utgifterna för miljöskydd har i vissa fall fördyrat de reglerade industriernas produktion. Att å andra sidan trovärdiga miljöstandarder och miljöambitioner långsiktigt stärker bidrar till nya marknader för miljöteknik, till uppkomsten av specialiserade företag och till framtida nya arbetstillfällen.

För att kunna främja välfärdshöjande anpassningar av de ekonomiska strukturerna måste miljöpolitiken ha en kostnadseffektiv utformning

Miljöpolitiken leder till anpassningar av de ekonomiska strukturerna, främst genom att de egendomsrättsliga regelverken för naturresurser anpassas till ökad resursknapphet och nya vetenskapliga rön. Priset för att utnyttja miljötillgångar och utsätta allmänheten för hälsorisker kan på detta sätt fås att motsvara de sociala kostnaderna. Detta leder till att marknaden fungerar bättre, vilket ger effektivare resursallokering och därmed ökad välfärd. Välfärdshöjande miljöpolitik måste därför vara kostnadseffektiv och beakta anpassningsproblem, anpassningskravens föränderliga karaktär och osäkerheten om hur kostnader och intäkter skall beräknas i avsaknad av väl fungerande marknader.

3.5 För ekonomisk övervakning aktuella frågor

Ekonomisk övervakning kräver klarhet om framtida frågor

Av de just nu aktuella frågorna väljer årets översikt att ta upp förslaget till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, som i flera avseenden stärker den ekonomiska styrningen i EU. Utbildning är en annan fråga som de närmaste årtiondena väntas få en förändrad och samtidigt betydande effekt på den ekonomiska tillväxten, eftersom arbetskraftens utbildningsprofil förändras. Slutligen är EU:s strukturindikatorer och statistik av avgörande betydelse för en ekonomisk övervaknings effektivitet och öppenhet.