



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 26.10.2004
COM(2004) 723 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI

**Gospodarka UE: Przegląd za rok 2004
- Podsumowanie i główne wnioski -**

{SEC(2004) 1368}

1. WPROWADZENIE

Rozszerzenie Unii w dniu 1 maja 2004 r. to osiągnięcie o znaczeniu historycznym. Proces integracji gospodarczej w nowych Państwach Członkowskich, rozpoczęty jeszcze podczas fazy przedakcesyjnej, został dodatkowo wzmocniony za sprawą ich wejścia do UE. Wiąże się z tym wyzwania, ale przede wszystkim szanse zarówno dla starej UE-15, jak i nowej UE-25.

*Rozszerzenie i przegląd
śródkresowy strategii
lizbońskiej pozwalają
przyjrzeć się
podstawowym
zagadnieniom
gospodarczym agendy
lizbońskiej*

Podczas wiosennego szczytu Rady Europejskiej w 2004 r. grupa wysokiego szczebla pod przewodnictwem Wima Koka otrzymała zadanie przeprowadzenia niezależnego przeglądu będącego wkładem do nadchodzącego przeglądu śródkresowego strategii lizbońskiej. Będzie to przede wszystkim okazja do wyciągnięcia wniosków z dotychczasowych doświadczeń oraz do umocnienia strategii politycznej i instrumentów służących realizacji celów strategicznych obecnej dekady uzgodnionych przez Radę Europejską w Lizbonie w marcu 2000 r. Nadchodzący przegląd śródkresowy stał się również czynnikiem dominującym przy opracowywaniu Przeglądu gospodarczego UE za rok 2004. Przegląd ten rozpoczyna się od rozdziału poświęconego zmianom, jakie zaszły ostatnio w dziedzinie makroekonomii i polityki w strefie euro, by następnie przejść do analizy czterech konkretnych tematów wybranych ze względu na ich zasadnicze znaczenie dla realizacji celów lizbońskich: wyrównywania różnic, zatrudnienia, wydajności i ochrony środowiska. W ostatnim rozdziale omówione zostają aktualne zagadnienia z zakresu nadzoru gospodarczego.

2. POSTĘP GOSPODARCZY: OPÓŹNIONE OŻYWIENIE STAWIA POD ZNAKIEM ZAPYTANIA ODPORNOŚĆ GOSPADARKI UE

*Po trzech latach
słabego wzrostu
gospodarka strefy
euro przeżywa
ożywienie*

W roku 2004 pojawiły się pozytywne perspektywy gospodarcze dzięki zaistniałym korzystnym tendencjom na rynkach międzynarodowych. Motorem wzrostu był głównie wysoki poziom wywozu towarów i usług; popyt wewnętrzny w strefie euro rósł natomiast wolno, choć systematycznie. Tym niemniej udział, jaki miały w tym wzroście konsumpcja i inwestycje prywatne - główne składniki popytu wewnętrznego, był zbyt niestabilny, by można było mówić o prawdziwie trwałym ożywieniu gospodarczym. Mało jest dowodów potwierdzających argument, jakoby niski poziom popytu wewnętrznego w ostatnich latach wynikał z prowadzonej polityki makroekonomicznej. Utrzymywały się sprzyjające warunki pieniężne z najniższym w historii poziomem oprocentowania krótko- i długoterminowego, a politykę fiskalną charakteryzował efekt amortyzacji dzięki automatycznym stabilizatorom koniunktury. Polityka złożona z tych dwu elementów zapewniała solidne podstawy makroekonomiczne sprzyjające wzrostowi popytu wewnętrznego.

*Opóźnione i powolne
ożywienie gospodarcze
pozwalają przyjrzeć się
odporności*

Proces „odbicia się” gospodarki UE był spóźniony i powolny w stosunku do innych liczących się obszarów gospodarczych. Zrodziło to pytania dotyczące odporności gospodarki w strefie euro, a konkretniej zaś tego, czy strefa euro jest bardziej wrażliwa na wstrząsy

gospodarki w strefie euro

gospodarcze niż inne regiony, czy też jej struktury ekonomiczne są w mniejszym stopniu przystosowane do wychodzenia z kryzysu. Przeprowadzona analiza wykazuje, że, chociaż niekorzystne wydarzenia gospodarcze wpłynęły na wskaźniki zaufania do gospodarki, ich skutki dla produkcji przemysłowej były krótkotrwałe i niezbyt głębokie. Wydaje się raczej, że istotniejszym czynnikiem opóźniającym i spowalniającym cykliczne odbudowywanie się gospodarki w strefie euro jest sztywność jej struktur wewnętrznych. Jak wynika z przeprowadzonych symulacji sztywność struktur gospodarczych wpływa głównie na działalność inwestycyjną. Stąd też szybkość procesu przywracania potencjalnej wydajności gospodarki będzie zależeć od tego, na ile sztywność ta będzie w dalszym ciągu utrudniać działalność inwestycyjną, w sytuacji gdy przestaną oddziaływać takie czynniki, jak cykliczny wpływ braku popytu, z jednej strony, i ograniczenia finansowe wstrzymujące wzrost inwestycji, z drugiej strony. Sztywne przepisy płacowe i niedoskonałe zasady konkurencji, szczególnie w sektorze usługowym, należą do głównych przyczyn małej elastyczności cen w strefie euro. Ceny względne nie dostosowują się szybko do rynku, co oznacza potrzebę bardziej kosztownych dostosowań ilościowych w postaci ograniczenia produkcji, a co za tym idzie, zatrudnienia. Może to również wynikać z tego, że brak zdecydowania w przeprowadzaniu konsolidacji budżetowej, reform strukturalnych i emerytalnych doprowadził do zwiększenia niepewności wśród konsumentów, a przez to do zmniejszenia ich zaufania i chęci wydawania pieniędzy. Zdecydowane rozwiązanie tych palących problemów polityki gospodarczej mogłoby potencjalnie poprawić wartość konsumpcji w okresie wzrostu.

3. PRIORYTETY GOSPODARCZE STRATEGII LIZBOŃSKIEJ

Bliższe spojrzenie na ekonomiczne aspekty wyrównywania różnic rozwojowych, sytuacji na rynku pracy, wydajności i ochrony środowiska

Podczas lizbońskiego szczytu Rady Europejskiej w marcu 2000 r. głowy państw lub rządów Unii Europejskiej wyraziły cel uczynienia z Europy „najbardziej konkurencyjnej, dynamicznej i opartej na wiedzy gospodarki świata, zdolnej do zrównoważonego rozwoju, tworzącej więcej lepszych miejsc pracy oraz charakteryzującej się większą spójnością społeczną.” Jako wkład w przygotowanie zbliżającego się przeglądu śródkresowego strategii lizbońskiej Przegład gospodarczy UE za rok 2004 koncentruje się na czterech głównych obszarach priorytetowych. Po pierwsze, jeżeli chodzi o kwestię spójności, dokonano analizy perspektyw odrabiania strat i wyrównywania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego nowych Państw Członkowskich. Po drugie, szczegółowemu przeglądowi poddaje się sytuację na rynku pracy. Zeszłoroczna analiza postępu wydajności zostaje rozszerzona ze szczególnym uwzględnieniem roli, jaką odgrywa technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) oraz reforma rynków towarowych. Czwarty rozdział zajmuje się związkiem między ochroną środowiska a wzrostem gospodarczym, natomiast rozdział ostatni przynosi przegląd wybranych zagadnień z dziedziny kontroli gospodarczej.

3.1. Odrabianie strat i wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego nowych Państw Członkowskich

Wraz z rozszerzeniem UE na plan pierwszy

Z uwagi na to, że poziom dochodu w nowych Państwach Członkowskich znajduje się znacznie poniżej średniej UE, stosowne

wysuwa się kwestia spójności

wyduje się w tym miejscu wskazanie tych elementów polityki, które mają na celu zapewnienie trwałego procesu niwelowania tej różnicy. Dotychczasowe doświadczenia UE wskazują jednak, że wyrównywanie poziomu dochodu wcale nie musi być procesem szybkim, ciągłym czy automatycznym. Co więcej, na początkowych etapach tego procesu tendencje wzrostowe zaznaczają się wyraźniej na obszarach miejskich niż wiejskich, a zatem wraz z przyspieszeniem gospodarczym następuje początkowo powiększenie regionalnej dysproporcji w poziomie dochodu.

Inwestycje i wzrost wydajności napędzają wzrost gospodarczy w nowych Państwach Członkowskich

Nowe Państwa Członkowskie rozpoczęły długotrwały proces odrabiania strat w poziomie rozwoju gospodarczego na długo przed przystąpieniem do UE, jeszcze w fazie przejściowej początku lat 90. – aczkolwiek tempo przemian w większości przypadków było zaledwie umiarkowane. Siłą napędową postępu były do tej pory wyłącznie inwestycje i łączna produktywność czynników produkcji (TFP). Obecne wyzwanie polegać będzie na rozszerzeniu tego procesu poprzez czerpanie z niewykorzystanych zasobów siły roboczej, podnosząc w ten sposób stosunkowo niską w większości nowych Państw Członkowskich stopę zatrudnienia, oraz poprzez stopniowe gromadzenie oszczędności w budżecie krajowym po to, by uzupełniać bezpośrednie inwestycje zagraniczne, które do tej pory odgrywały główną rolę.

Aby odrobić straty w poziomie rozwoju potrzebne jest wszechstronne podejście polityczne

Ważne jest, w jaki sposób polityka może pomóc w zapewnieniu silniejszego, opartego na szerszych podstawach wzrostu gospodarczego. Liberalizacja handlu już znacznie przyczyniła się do wzrostu, jaki nastąpił od początku lat 90. Głównym priorytetem będzie obecnie dalsze umacnianie stabilności makroekonomicznej, w sytuacji gdy deficyt publiczny w większości przypadków jest zbyt wysoki oraz dosyć wysoka i zmienna pozostaje inflacja w niektórych Państwach Członkowskich. Równie ważna dla trwałego wyrównywania różnic rozwojowych jest reforma instytucjonalna. Obecnie, kiedy perspektywa przystąpienia do UE nie może już dłużej działać jako magnes, przyciągający polityczne poparcie dla zmian, wyzwaniem pozostaje utrzymanie tempa rozwoju i poziomu poparcia dla dalszych reform krajowych.

Polityka spójności UE może odegrać znaczącą rolę, jeśli spełnionych zostanie kilka warunków

Fundusze strukturalne mają również do odegrania swoją rolę w skutecznym wyrównywaniu różnic, ale aby tak się stało muszą zostać spełnione trzy warunki: silniejsza koncentracja przestrzenna na najbardziej potrzebujących regionach i Państwach Członkowskich, zwiększona koncentracja w określonych obszarach działań oraz skuteczniejsze wykorzystanie funduszy w dążeniu do realizacji celów lizbońskich. To, w jakim stopniu polityka spójności UE przyczyni się do rzeczywistego wyrównania różnic rozwojowych, zależeć będzie w głównej mierze od zaangażowania osób odpowiedzialnych za realizację spójnej polityki na poziomie krajowym i regionalnym, tak by korzystanie z funduszy strukturalnych odbywało się w środowisku, które cechują stabilność makroekonomiczna, ciągłe reformy strukturalne i zasady dobrego rządzenia.

3.2. Rynek pracy w UE: analiza ekonomiczna sytuacji w ostatnich latach i perspektyw na przyszłość

Cele lizbońskie w dziedzinie zatrudnienia wydają się wyzwaniem trudnym do sprostania

Na półmetku pierwszej dekady obowiązywania strategii lizbońskiej wydaje się, że nie jest już możliwe osiągnięcie do roku 2010 jej celów w dziedzinie zatrudnienia, częściowo z powodu spowolnienia gospodarki, ale przede wszystkim ze względu na zbyt wolne i niewystarczające postępy reform strukturalnych. Z drugiej strony jednak są dowody na to, że poprawa sytuacji na rynku pracy w latach 90. miała w dużej mierze charakter strukturalny oraz że nadal trwa istotny postęp w niektórych dziedzinach, takich jak zatrudnienie kobiet.

Strategia jest jasna, ale wciąż wiele pozostaje do zrobienia

Co więcej, czynniki decydujące o sytuacji na rynku pracy oraz środki, jakie powinny podjąć Państwa Członkowskie w dążeniu do nakreślonego w Lizbonie celu - stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy, są dobrze znane i znajdują pełne odzwierciedlenie w szerokim zakresie Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Są to, między innymi, reformy pozwalające na różnicowanie płac w zależności od wydajności i warunków na lokalnym rynku pracy, reformy systemu podatkowego i świadczeń socjalnych prowadzone w powiązaniu ze ściśle ukierunkowaną i aktywną polityką kształtowania rynku pracy, uregulowaniami prawnymi sprzyjającymi tworzeniu nowych miejsc pracy oraz działaniami na rzecz poprawy jakości kształcenia i szkolenia pracowników, szczególnie tych nisko wykwalifikowanych i starszych. Szczegółowe strategie reform muszą uwzględniać specyfikę danego kraju, istniejącą strukturę rynku pracy oraz instytucje ochrony socjalnej. Niemniej jednak porównanie priorytetów właściwych poszczególnym krajom, wymienionych w zaleceniach UE w sprawie zatrudnienia i ogólnych wytycznych do polityki gospodarczej, z postępem, jaki dokonał się w ostatnich kilku latach, pozwala wskazać obszary wymagające pilnych działań na poziomie Państw Członkowskich.

Zwiększenie zatrudnienia może przejściowo spowolnić wzrost wydajności, ale jak się ocenia, w nieznacznym stopniu

Pojawiały się wątpliwości, czy cele strategii lizbońskiej, zakładające jednocześnie zwiększenie zatrudnienia i wydajności, nie są ze sobą sprzeczne. Przeprowadzona analiza wskazuje jednak, że spowolnienie wzrostu wydajności pracy, obserwowane od połowy lat 90., tylko w niewielkim stopniu przypisać można wzrostowi zatrudnienia. I rzeczywiście, niewiele jest podstaw do twierdzenia, że wyższa stopa zatrudnienia wpływa negatywnie na długoterminowy wzrost wydajności, mający największe znaczenie dla konkurencyjności i dynamiki gospodarki UE.

3.3. Wydajność, wpływ nowych technologii i reform rynków towarowych

Wzrost wydajności podstawą realizacji strategicznych celów lizbońskich

Zadaniem gospodarki UE jest nie tylko doprowadzenie do większego wkładu siły roboczej, ale także wzmocnienie wzrostu wydajności. Analizy przeprowadzane w skali makro oraz dla poszczególnych sektorów wskazują, że spowolnienie wzrostu wydajności od 1995 r. ma w dużej mierze charakter strukturalny i odzwierciedla połączone skutki niskiego wzrostu wydajności w znacznej części unijnego przemysłu

technologii średnio zaawansowanych, stosunkowo mały rozmiar przemysłu produkcji ICT oraz problemy ze wzrostem TFP w sektorach użytkowników ICT. Dodatkowymi czynnikami wywierającymi nacisk na wydajność kapitałową mogą być także wyższe zyski z inwestycji osiągane poza Europą w związku z globalizacją oraz zwiększona mobilność kapitału międzynarodowego. Zjawiska te mogą stanowić częściowe wytłumaczenie niższego stopnia przełożenia pracy na kapitał, a co za tym idzie, niższego wzrostu wydajności.

***Produkcja i
przyswajanie wiedzy
to wzajemnie
uzupełniające się
elementy każdej
udanej strategii
długofalowego
wzrostu wydajności***

Wielkość TFP uwarunkowana jest głównie tym, na ile skutecznie rosnące kwalifikacje pracowników udaje się sprzęgać z organizacją i poziomem technicznym wyposażenia kapitałowego. Gospodarka oparta na wiedzy jest w UE nadal w fazie tworzenia. Spory dystans dzieli UE i USA, zarówno jeśli chodzi o wielkość zasobów przeznaczanych na badania, jak i skuteczność samych badań. Sprawniejszy system innowacji w Stanach Zjednoczonych pozwolił skierować gospodarkę amerykańską ku nowym, napędzającym wzrost gałęziom przemysłu, szczególnie sektorom zajmującym się wytwarzaniem produktów ICT oraz usługowym opartym na wykorzystywaniu tych produktów. W rezultacie, pozycja gospodarki amerykańskiej jest o wiele mocniejsza w następstwie przyspieszenia, jakie nastąpiło od połowy lat 80 pod wpływem presji konkurencyjnej i technologicznej wywołanej globalizacją. Potrzeba szczególnie reform, które pozwoliłyby na powstanie i rozwój nowych, innowacyjnych firm. Podkreśla to wagę zwiększania inwestycji w kapitał ludzki w celu wsparcia dalszej poprawy w dziedzinie produkcji i rozpowszechniania wiedzy. Inwestycje w edukację, kształcenie i uczenie się przez całe życie mają dla Unii zasadnicze znaczenie w budowaniu jej konkurencyjności na arenie międzynarodowej w innowacyjnych, opartych na zaawansowanej wiedzy sektorach gospodarki, jak również w kwestii zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia. Równie ważne jest lepsze wykorzystanie „dźwigni”, jaką stanowią dla gospodarki dodatkowe inwestycje w badania i rozwój oraz zdecydowane dążenie do podniesienia wydatków na ten cel do poziomu 3% produktu krajowego brutto. Będzie to oznaczać konieczność uporządkowania ogólnych warunków i dalszej poprawy sytuacji na styku nauki i przemysłu.

***Reformy rynku
towarowego
odgrywają główną
rolę w strategii
lizbońskiej,
poprawiając ogólne
warunki
funkcjonowania
biznesu***

Innym wymiarem działań na rzecz poprawy wzrostu wydajności są reformy rynków towarowych. Sposób, w jaki regulowane są rynki towarowe, ma istotny wpływ na stopień konkurencyjności rynku, jak również jego zasięg i rozmiar, a co za tym idzie, na rozmiar i strukturę działalności gospodarczej. Z punktu widzenia wydajności bezpośrednie skutki zmniejszania kosztów prowadzenia działalności gospodarczej i znoszenia barier blokujących dostęp do nowych rynków są z reguły niewielkie. Badania empiryczne wskazują, że duży wpływ na wydajność mają skutki pośrednie, mianowicie: zmniejszenie marż i ponowny przydział zasobów deficytowych (skuteczność w przydziale zasobów), lepsze wykorzystanie czynników produkcji przez firmy (skuteczność wytwórcza) oraz zachęty dla firm do wprowadzania innowacji i podążania w stronę nowoczesnych technologii (skuteczność dynamiczna). Szczególnie reformy rynków towarowych, które ułatwiają wejście na rynek, zmniejszają stawki taryfowe, ograniczają regulacyjne bariery dla handlu, znoszą kontrolę cen i zmniejszają zaangażowanie państwa w proces produkcji – pozwalają

obniżyć wygórowane marże w gospodarce. W sektorach produkcji zaawansowanej technologicznie, gdzie postęp w wydajności liczy się najbardziej, to nowe firmy wnoszą najistotniejszy wkład we wzrost wydajności. Skutki, jakie niesie konkurencja dla skuteczności dynamicznej, zdają się oddziaływać z dużym opóźnieniem, a w literaturze fachowej podkreśla się fakt, że wpływ innowacyjności na wydajność jest zróżnicowany w zależności od stopnia zaawansowania technologicznego.

Dalsze reformy powinny głównie zmierzać do integracji wewnętrznej i otwarcia rynku dla nowo powstających spółek

W UE rozpoczęto już proces gruntownych reform, szczególnie wraz z tworzeniem rynku wewnętrznego. UE jest otwarta na konkurencję międzynarodową, a jej przemysł sieciowy został zliberalizowany w stopniu dorównującym, o ile nie przewyższającym pod tym względem USA. Unia wydaje się jednak pozostawać w tyle, jeżeli chodzi o środki wspierania firm we wchodzeniu i wychodzeniu z rynku. Poprawy wymaga stopień integracji handlu wewnętrznego. Koszty dostosowania się do obowiązujących przepisów również wydają się wyższe niż w USA, co świadczy o tym, że w tej dziedzinie wiele pozostało jeszcze do zrobienia.

3.4. Ochrona środowiska: czynnik wstrzymujący czy przyspieszający rozwój gospodarczy?

W ostatnich dziesięcioleciach osiągnięto pewne ograniczenie intensywności wzrostu zanieczyszczenia w Europie bez strat dla przemysłu

Zagadnienia zrównoważonego środowiska są integralną częścią strategii lizbońskiej, ochrona środowiska i wzrost gospodarczy często uważane są jednak za cele nie do pogodzenia. Źródłem kontrowersji jest stan wód i gleb, zanieczyszczenie powietrza oraz takie globalne problemy, jak klimat i warstwa ozonowa. Mimo iż są to zasoby naturalne w mniejszym czy większym stopniu odnawialne, ich niedobór (lub nadmierne zużycie) znacznie się zwiększył w ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci. Odwróceniu tej tendencji nie sprzyjał też brak dających się wyegzekwować przepisów prawa własności. Polityka ochrony środowiska zmierza do objęcia wspomnianych zasobów systemem wspólnej własności określonym odpowiednimi przepisami. Głównymi narzędziami tej polityki są różnorodne formy ograniczania działalności szkodliwej i niebezpiecznej dla środowiska.

Polityka ochrony środowiska musi być opłacalna, stopniowa i przewidywalna w swoich założeniach, aby pobudzać ulepszenia strukturalne, wzmacniające dobrobyt społeczny

Potrzeba ochrony środowiska zwiększyła się wraz ze wzrostem gospodarczym, a działania władz publicznych i mechanizmy rynkowe doprowadziły do zmniejszenia intensywności zanieczyszczenia pochodzącego z działalności gospodarczej na terenie UE. Procesowi temu sprzyjał również dynamiczny wzrost i rosnący udział sektora usług. Nie ma dowodów na poparcie tezy, że rozdzielenie poziomu zanieczyszczenia od poziomu działalności gospodarczej udało się osiągnąć dzięki prowadzonej na szeroką skalę operacji wywozu zanieczyszczeń, mimo że w niektórych przypadkach zwiększone wydatki na ochronę środowiska podrożyły koszty regulowanej prawnie działalności przemysłowej. Z drugiej strony, długofalowe działania i ambicje skierowane na poprawę norm ekologicznych przyczyniają się do powstawania nowych rynków technologii ochrony środowiska oraz do pojawiania się specjalistycznych gałęzi przemysłu i potencjalnych, nowych miejsc pracy.

Polityka ochrony środowiska musi być opłacalna w swoich założeniach, aby ulepszać struktury gospodarcze, wzmacniające dobrobyt społeczny

Polityka ochrony środowiska prowadzi do poprawy struktur gospodarczych, głównie poprzez przyjęcie systemów praw własności zasobów naturalnych, tak aby uwzględnić ich rosnący niedobór oraz nowe odkrycia naukowe. W ten sposób cena za korzystanie z zasobów środowiskowych i tworzenie zagrożeń dla zdrowia publicznego powinna lepiej odpowiadać kosztom społecznym. Prowadzi to do lepszego funkcjonowania rynku, a tym samym do skuteczniejszego przydziału zasobów i związanych z tym korzyści w postaci poprawy dobrobytu. Polityka ochrony środowiska nastawiona na wzrost dobrobytu społecznego musi zatem być opłacalna i brać pod uwagę tarcia związane z procesem wprowadzania ulepszeń, dynamiczny charakter potrzeb takich ulepszeń oraz niepewność co do bilansu kosztów i korzyści wobec braku dobrze funkcjonujących rynków.

3.5. Bieżące zagadnienia z dziedziny nadzoru gospodarczego

Nadzór gospodarczy wymaga rozpoznania tematów, które staną się ważne w przyszłości

Pośród zagadnień, które wysuwają się obecnie na plan pierwszy, tegoroczny Przegląd odnosi się do projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję Europejską, która pod wieloma względami poprawia sposób zarządzania gospodarką UE. Drugim zagadnieniem jest edukacja, która, jak się oczekuje, będzie miała zmieniający się lecz istotny wpływ na wzrost gospodarczy w nadchodzących dziesięcioleciach wraz z ewoluowaniem profilu wykształcenia siły roboczej. Wreszcie, niezmiennie istotną rolę dla skuteczności i przejrzystości nadzoru gospodarczego w UE mają wskaźniki strukturalne i statystyka.