

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o boljšem ekonomskem vladanju v EU

(2005/C 74/06)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 29. januarja 2004 v skladu s členom 29(2) svojega poslovnika sklenil oblikovati mnenje na lastno pobudo o: boljšem ekonomskem vladanju v EU.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, ki je bila odgovorna za pripravo dela Odbora na to temo, je svoje mnenje sprejela dne 13. julija 2004. Poročevalec je bil **g. van IERSEL**.

Na svojem 411. plenarnem zasedanju (seji dne 15. septembra) je Ekonomsko-socialni odbor sprejel naslednje mnenje s 130 glasovi za, 3 glasovi proti in 7 vzdržanimi glasovi:

POVZETEK

Evropska unija prehaja v novo obdobje. Leto 2004 je leto pristopa desetih novih držav članic, novo izvoljene Komisije, novo izvoljenega Evropskega parlamenta in upajmo, da tudi leto ustave. V tem letu se pripravljata srednjeročna revizija lizbonske strategije za leto 2005. Analize Komisije, vključno s tistimi v *Širših smernicah ekonomske politike*, opozarjajo na pomanjkljivosti v napredku integracije. Te pomanjkljivosti so deloma posledica šibkih trenutnih gospodarskih razmer, deloma pa tudi nezadostne pripravljenosti držav članic, da bi odločno uresničevale zastavljene cilje in izpolnjevale dogovore. Izjemno pomembno je spodbujati gospodarsko rast in ponovno oživiti lizbonsko strategijo. To mnenje se osredotoča na vodenje strateške zamisli, ki je bistvena za verodostojnost in učinkovitost Unije. Nujno potreben je institucionalni okvir, ki vzbuja zaupanje, v smislu ustrezne porazdelitve nalog v Uniji – kdo je odgovoren za kaj in kdaj – ter v smislu uresničevanja ciljev in direktiv v državah članicah, ki so jih sprejeli Evropski svet in sveti ministrov v različnih sestavah. Obstajajo uspešni modeli za „nov slog“ lizbonske strategije kot je „Evropa '92“ ter ekonomska in monetarna unija. Mnenje močno zagovarja metodo Skupnosti. Potreben je celosten pristop, ki temelji na predhodno dogovorjenem večstopenjskem načrtu.

1. Uvod

1.1 Evropska unija je dosegla kritično točko. Sooča se z resnimi izzivi: širitvijo, potrebo po zagotavljanju pozitivnih spodbud za gospodarsko rast in konkurenčnost, osnutkom ustave in potrebo po odločnem odzivu na upadajoče zaupanje v Unijo. Te težke naloge zahtevajo učinkovito in skladno politiko ter njeno ustrezno izvajanje. Evropski ekonomsko-socialni odbor (v nadaljevanju EESO) je na podlagi *Širših smernic ekonomske politike 2003–2005* v preteklem letu izdal dve mnenji na to temo (¹).

1.2 Vendar je potrebna temeljitejša presoja. Učinkovita politika in povezovanje sta nemogoči brez jasnega in verodostojnega institucionalnega okvira, ki zagotavlja spremljanje izvajanja evropskih dogovorov.

(¹) UL C 133 z dne 6.6.2003
UL C 80 z dne 30.3.2004

1.3 Analize Komisije, navedene v njenem sporočilu z dne 21. januarja 2004 (²) in dopolnitvi za leto 2004 z dne 7. aprila 2004 (³), potrjujejo težnje iz leta 2003. Enako velja tudi za nujnost njenih priporočil. Zato EESO v tem mnenju izrecno obravnava institucionalne in upravno tehnične okvirne pogoje, tj. *odgovorno vladanje*. Vladanje je osrednja tema za EU 25 (⁴).

1.4 Mnogi imajo enake skrbi kot EESO. Podobno kot Komisija tudi gospodarstvo in družbene organizacije ter prejšnje in trenutno predsedstvo (Irška in Nizozemska) poudarjajo izjemen pomen dejanskega ukrepanja in izvajanja. Slovesne ugotovitve brez posledičnih ukrepov so neproduktivne. Ključni cilj je izvajanje (⁵).

1.5 Širše smernice ekonomske politike ocenjujejo makroekonomsko in proračunsko politiko držav članic, politiko zaposlovanja in napredke notranjega trga. Tako zagotavljajo dejanski prikaz različnih pristojnosti politik na ravni EU in nacionalnih politik ter različnega dejanskega stanja v državah članicah.

1.6 Skromna gospodarska rast in nezmožnost držav članic, da bi delovale skladno z dogovori, ki jih je sprejel Evropski svet, so privedle do naslednjega splošnega stanja:

— nadaljnje postopno upadanje discipline v proračunski politiki;

(²) Sporočilo Komisije o izvajanju Širših smernic ekonomske politike 2003–05, COM (2004) 20 final.

(³) Dopolnitev Širših smernic ekonomske politike 2003–05 za leto 2004, COM (2004) 238.

(⁴) EESO je o tem izdal mnenje leta 2002 – glej UL C 221 z dne 17.9.2002

(⁵) Hkrati postaja vse večji tudi poudarek na boljši pravni ureditvi EU: glej *Akcijski načrt za boljšo pravno ureditev*, 2003, in Sklepne ugotovitve Sveta za konkurenčnost z dne 17. in 18. maja 2004.

- zaostanek v krepitvi konkurenčnosti na podlagi gospodarstva, ki temelji na znanju;
- nezadostne naložbe v izboljševanje produktivnosti, zlasti na področju informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT) ter znanja in izobraževanja;
- negotove razmere za naložbe;
- preusmeritev nekaterih naložb v regije zunaj Unije;
- pritisk na področju zaposlovanja;
- pomanjkljive reforme in prilagoditve v politiki trga dela.

1.7 Medtem so gospodarske razmere v Evropi za spoznanje boljše, toda oživitev je še naprej krhka. Gospodarska rast v ZDA je višja. Hkrati se predvsem Kitajska in Indija razvijata z vse večjo in presenetljivo hitrostjo.

1.8 Globalizacija poteka na področju finančnih tokov in naložb, toda znotraj svetovnih regij se pojavljajo občutne socialno-ekonomske in politične razlike. Vse to tvori referenčni okvir za Evropo.

1.9 Letos morata Komisija in Svet podrobneje pretehtati pristop in instrumente:

- EU prehaja v popolnoma novo fazo: deset novih držav članic, novo izvoljeni Evropski parlament, novo izvoljena Komisija, postopno prilagajanje aparata Komisije novim razmeram. Vse to pa se dogaja še pred sprejetjem nove ustave.
- Širitev je obširna, toda Unija vstopa tudi v novo obdobje v smislu kakovosti. Postaja namreč bistveno bolj raznolika.
- Svetovni razvoj na trgih proizvodov in storitev ter nenehna nervoznost na finančnih trgih vse bolj silijo države članice k enakim političnim stališčem in učinkovitemu povezovanju.

2. Analiza za leto 2004

2.1 Namen *Širših smernic ekonomske politike 2003-2005* je doseči celosten pristop k:

- makroekonomski politiki, usmerjeni v rast in stabilnost;

- krepitvi potenciala rasti v Evropi z gospodarskimi reformami;

- krepitvi trajnostne narave te rasti.

2.2 Pakt stabilnosti in rasti je leta zagotavljal trdne temelje in zaupanje med državami članicami. Neugodne gospodarske razmere sedaj spodkopavajo dogovorjeno disciplino. Postopkovna pravila so dovolj jasna, toda pomanjkanje učinkovitega izvrševanja dogovorov se zdi problematično. Kljub temu si veliko število držav članic znotraj območja evra in izven njega še vedno prizadeva spoštovati zahtevano proračunsko disciplino. Pri tem so uspešne zlasti skandinavske države članice.

2.3 Zaradi razlik v mnenjih o postopkih izvajanja pakta stabilnosti in rasti je Komisija preteklega novembra na Sodišču Evropskih skupnosti⁽¹⁾ sprožila postopek proti Svetu. Meni namreč, da Svet v tem primeru ni spoštoval pooblastil, ki so bila dodeljena Komisiji. Tako veliko razhajanje v mnenjih ne vodi k posvetovanju med partnerji v okviru Ekonomsko-finančnega sveta (ECOFIN).

2.4 Komisija opaža, da se je manevrski prostor vlad občutno zmanjšal. Zdi se, da je v letu 2003 imelo le pet držav članic proračunsko ravnovesje ali presežek, medtem ko so druge imele znaten ali naraščajoč proračunski primanjkljaj. Iz poročila Komisije z dne 7. aprila, dopolnitve za leto 2004, je razvidno, da so se proračunske razmere v številnih državah članicah hitro poslabšale, kar je privedlo do višjih ravni javnega dolga. Slednje posledično zahtevajo ukrepe za zmanjševanje dolga na račun naložb za povečanje rasti in zaposlovanja.

2.5 Komisija na te države članice naslavlja posebna priporočila. Kljub podobnemu kratkoročnemu gospodarskemu gibanju se proračunski cilji držav članic bistveno razhajajo. To vodi do širokega spektra priporočil.

2.6 Zdi se, da Komisija ne razpolaga z vrsto instrumentov, ki bi ji omogočali ustrezno presojo kakovosti vladnih izdatkov v državah članicah. Zato je le-te težko preizkusiti glede na dogovorjeni proračunski okvir.

2.7 Letno poročilo preučuje socialno varnost, trg dela, notranji trg in lizbonski proces. Vsebuje niz številnih majhnih in velikih ciljev. Njihovo doseganje je le deloma odvisno od odločanja Skupnosti. Mnoga politična področja so v pristojnosti držav članic. Poleg tega obstajajo vprašanja, kot je krepitev „znanja“, na katere imajo osrednje vlade le majhen vpliv.

⁽¹⁾ Glej odločbo Sodišča (Full Court) z dne 13. julija 2004, primer C-27/04.

2.8 Pooblastila Skupnosti veljajo predvsem za notranji trg. Na področju trga dela, socialne varnosti, pokojnin, proračunske politike, raziskovanja in razvoja, obdavčevanja in infrastrukture nosijo odgovornost v glavnem države članice, čeprav „Bruselj“ v nekaterih primerih določa omejitve glede politične svobode držav članic. Tudi v teh primerih Komisija pogosto izdela usmerjevalna priporočila. Vendar pa se države članice razlikujejo glede na to, do kolikšne mere jih spoštujejo.

2.9 Trgi dela obsegajo različne odseke, med katerimi je mogoč zgolj omejen pretok delavcev. Zaradi tega Komisija opazuje, da je poleg ustvarjenih milijonov novih delovnih mest v zadnjih letih tudi velik porast v brezposelnosti. Odstotek starejših delavcev ostaja majhen in ovire za ženske na trgu dela še vedno niso odpravljene. Nedejavnost ima tudi neizogibne negativne učinke na nacionalne proračune.

2.10 Predvidena raven zaposlovanja v letu 2005 naj bi v celotni Uniji znašala 64,5 odstotka, čeprav obstajajo občutne razlike med ravnimi v posameznih državah članicah. Zaposlovanje se bolje razvija v tistih državah, kjer socialni partnerji soglašajo, da trg dela in delovni čas ter postopki, ki so zato potrebni, postanejo prilagodljivejši. Komisija meni, da bo uresničitev cilja 70-odstotne zaposlenosti v letu 2010 odvisna predvsem od izvajanja nadaljnjih reform trga dela⁽¹⁾. Iz tega izhaja njena močna zahteva po izvajanju priporočil Projektne skupine za zaposlovanje⁽²⁾.

2.11 Poleg sprememb v socialni varnosti zagovarja Komisija tudi večje razlikovanje pri oblikovanju plač in večjo prilagajanje trga dela ob ohranjanju ustreznega varstva dela ter večjo mobilnost. Kot posledica razhajajočih se poti v zakonodaji in sklepov socialno-ekonomskih posvetovanj obstajajo med državami članicami občutne razlike. Te se med drugim lahko vidijo tudi v številu dejanskih delovnih ur in v produktivnosti. To deloma pojasnjuje razlike v rasti med EU in ZDA.

2.12 Komisija opazuje, da se usmeritev k počasnejši rasti produktivnosti v Evropi od leta 1995 nadaljuje. Tudi tukaj so med državami članicami občutne razlike. V Evropi hodijo v korak z Združenimi državami Finska, Švedska in Irska. Nazadujoča rast produktivnosti je deloma posledica razlik v uvajanju informacijske in komunikacijske tehnologije ter inovativnosti v gospodarstvu kot celoti. Nove naložbe za večanje produktivnosti se v Evropi uvajajo počasneje. To ima predvsem posledice

za pomanjkljive naložbe v tako imenovane „sektorje novih visokih tehnologij“.

2.13 Demografski razvoj in staranje prebivalstva predstavljajo vedno večjo skrb zaradi pritiska na proračune in (obremenjujočega) učinka na rast. Nekatere države so začele sprejemati obetavne načrte za pokojninske reforme, ki pomenijo učinkovito povišanje starosti upokojitve.

2.14 Konkurenca na proizvodnih in storitvenih trgih je nezadostna. Nacionalni zaščitni ukrepi še vedno obstajajo. Notranji trg še vedno ni uresničen. V konkurenčni politiki se pojavljajo novi predlogi. Zakonodajno delo v sektorju finančnih storitev ustrezno napreduje: 36 od 42 načrtovanih ukrepov je dokončno sprejetih. Izboljšujejo se tudi davčne določbe o zasebnih naložbah.

2.15 Prenašanje direktiv Skupnosti v nacionalno zakonodajo je vse bolj površno. Roki se ne upoštevajo dovolj in prenašanje direktiv v zakonodajo pogosto prevzema nacionalno vsebino. To se, na primer, zgodi, kadar države članice popuščajo v Bruslju, da bi sklenile kompromise v Svetu, ki jih pozneje obžalujejo. Spremljanje tega procesa je čedalje težje.

2.16 Brez dvoma dajeta znanje in inovativnost pozitivne znake, toda zaradi nezadostnega tveganega kapitala, raziskav in razvoja, patentov ter tehnologije informacij in komunikacij rezultati ne izpolnjujejo pričakovanj. Večina držav članic krepko zaostajajo za ciljem porabe najmanj 3 odstotkov BDP za raziskave in razvoj, kakor je bilo dogovorjeno na vrhu v Barceloni. Zdi se, da so Skandinavci pri tem najbolj uspešni. Glede ciljnih 3 odstotkov je bila predvidena porazdelitev v razmerju ena tretjina/dve tretjini med vlado in podjetji. Jasno je, da v večini primerov predvidenega cilja niso dosegli ne vlada ne podjetja.

2.17 Celo v času gospodarskega nazadovanja zahteva ekonomska trajnost enako mero pozornosti in posebne zakonodaje. Kot je jasno razvidno v sektorju energije, obstaja več vidikov trajnosti. Komisija upravičeno poudarja okoljske vidike in tukaj je treba posebej navesti neugodne razmere v novih državah članicah. Komisija primerja razvoj z globalnimi dogovori. Toda energija lahko zaradi povišanja cen nafte, ki je posledica povpraševanja (Kitajska), in zaradi političnega nadzora, od katerega so odvisni energijski viri, ogroža tudi trajnostno rast.

⁽¹⁾ Gospodarska napoved, pomlad 2004, stran 31.

⁽²⁾ Službe, službe, službe – Doseganje večje zaposlenosti – poročilo Projektne skupine za zaposlovanje, ki ji predseduje Wim Kok, z dne 26. novembra 2003

2.18 Da bi po finančnih škandalih v številnih družbah ponovno vzbudili zaupanje v podjetja in delniške trge, se oblikujejo predlogi za evropsko različico „vladanja v podjetjih“.

2.19 To prvo poročilo o napredku, ki zajema več let (2003–2006), podaja mešano sliko. V svoji končni oceni Komisija opaža določen napredek na področju trga dela, konkurenčne politike, podjetniškega okolja, novih tehnologij, izobraževanja in pokojnin. Slabši napredek je dosežen na področju integracije trgov, raziskav in razvoja ter socialnih in okoljskih prilagajanj. Hitro slabšanje proračunskih razmer v številnih državah članicah in pomanjkanje politične volje po ukrepanju Komisija označuje kot naravnost zaskrbljujoče. Njena sklepna ugotovitev je, da je ideja o uresničevanju dogovorjenega rezultata v letu 2006 iluzija, če se reforme ne bodo pospešile. Enako velja za rezultate lizbonskega procesa do leta 2010.

2.20 Komisija v dopolnitvi za leto 2004 ocenjuje, da imajo nove države članice težave, primerljive s tistimi, ki jih ima 15 predhodnih držav članic (EU-15) glede proračunskih razmer, zadolženosti in zaposlovanja. Do sedaj je deseterica dosegla izreden napredek, ki se med drugim kaže v hitrejši gospodarski rasti, kot je v EU-15, čeprav so med deseterico občutne razlike v razvoju. Komisija hkrati opozarja, da je treba premostiti ogromno vrzel med deseterico in EU-15.

2.21 Po mnenju EESO „primerljive težave“ ne pomenijo, da nove države članice izkazujejo enak vzorec kot EU-15. Primerjava s tako imenovanimi „kohezijskimi državami“ drži le do določene mere. Nove države članice so „nastajajoči trgi“. Stopnja brezposelnosti v nekaterih državah in zlasti številnih regijah je zelo visoka. Prestrukturiranje industrije je v polnem zamahu. Posledica tega je visok odstotek frikcijske brezposelnosti. Odvisnost od tujih naložb je velika.

2.22 Prilagajanje zakonodaje ter socialne in ekonomske prakse visoko razviti ravni EU-15 utegne sprožiti osuplost. Stabilnost, ki je ključnega pomena za ohranjanje naraščajoče ravni notranjih in tujih naložb, predpostavlja učinkovit finančni in monetarni nadzor ter natančno predvidevanje zakonodajnih procesov. Ustvarjanje tovrstnih stabilnih razmer ni zagotovljeno in ima zato veliko prednost. EESO soglaša s Komisijo, da je zaradi stabilnega razvoja priporočljivo, da ima deseterica ločen časovni razpored za doseganje finančnih in gospodarskih ciljev.

2.23 Občutek nujnosti je v Uniji resnično vse večji. Skupne smernice se vedno znova pojavljajo v sklepnih ugotovitvah Komisije, specializiranih svetov in Evropskega sveta. Nedavna

pisma voditeljev vlad razkrivajo enako temeljno zaskrbljenost⁽¹⁾. Nadaljnja pot Skupnosti je v bistvu načrtovana, vendar ni jasno, kdo lahko ob vsakem času prevzame odgovornost za vodenje in izvajanje.

3. Notranji trg, zaposlovanje in lizbonski proces

3.1 Glede notranjega trga Komisija za naslednje leto zahteva nujne ukrepe na dveh področjih⁽²⁾:

- Nova prizadevanja glede ključnih vprašanj, kot so patent Skupnosti, direktiva o intelektualni lastnini, direktiva o priznavanju poklicnih kvalifikacij in Akcijski načrt za finančne storitve, ki so bistvenega pomena za rast in zaposlovanje. Nadaljnje odlašanje bi lahko imelo učinek domin.
- Od držav članic se zahteva, da dosegajo „dobro vladanje“, tj. učinkovito sodelovanje med državami članicami in dejansko izvajanje.

3.2 Oboje je potrebno za doseganje lizbonskih ciljev in kot podlaga za razširjeni notranji trg. Večje notranje trgovanje in konkurenca silijo podjetja k doseganju boljše učinkovitosti in višje produktivnosti, ki so na območju z razmeroma visokimi plačami, kot je EU, ključnega pomena za konkurenčno moč in dolgoročno blaginjo.

3.3 Notranje trgovanje trenutno nazaduje v praksi, medtem ko se cene znotraj Unije prej razhajajo kot usklajujejo. Razmerje med naložbami EU v preostalem svetu ter zunanjimi naložbami v EU je za Unijo negativno.

⁽¹⁾ Pismo predsednika vlade Blaira, predsednika Chiraca in kanclerja Schröderja z dne 18. februarja 2004, ter „Skupni prispevek k spomladanskemu svetu 2004“ voditeljev vlad Aznarja (Španija), Balkenendeja (Nizozemska), Berlusconija (Italija), Durão Barrosoa (Portugalska), Millerja (Poljska) in Partsa (Estonija).

⁽²⁾ Poročilo o izvajanju strategije notranjega trga (2003–2006) z dne 21. januarja 2004 – KOM(2004) 22 končna verzija.

3.4 V zvezi z notranjim trgom Komisija predstavlja naslednjo sliko. Trenutno so v pripravi tako imenovane direktive „novega pristopa“. Še vedno ni pravega notranjega trga za storitve. Storitve predstavljajo več kot 50 odstotkov evropskega BDP in 60 odstotkov zaposlitev: to je bilo navedeno kot prednostna naloga v nedavno predlagani direktivi o prostem pretoku storitev. Liberalizacija omrežne industrije (energetika, promet in telekomunikacije) je v teku, toda zavedamo se, koliko težav in ovir je s tem povezanih. Pomanjkanje usklajenosti nekaterih davkov še naprej pomeni obremenitev za notranji trg. Toda odprava davčnih izkrivljanj lepo napreduje. Enako velja tudi za Akcijski načrt za finančne storitve. Komisija izhaja iz predpostavke, da neuspeh vlad pri uporabi pravil o javnih naročilih nedvomno sproža rast cen. Ta tema bo znova uvrščena na dnevni red. V zvezi s staranjem prebivalstva želi Komisija pospešiti tudi mednarodni dostop do zdravstvenih storitev. Reševanje vprašanja v zvezi z evropskim patentom je zaradi odlašanj še vedno v zaostanku.

3.5 Poenostavljanje pravil poteka na podlagi „Akcijskega načrta za boljši pravni red“. Toda do cilja je še daleč. Številne države članice ne izvajajo dogovorjenih ocen vplivov.

3.6 Izvajanje je resna težava. Notranji trg temelji na zaupanju, ki ga je treba okrepiti zlasti v zvezi s širitvijo. Za novo fazo Evropske unije je bistvenega pomena naslednja izjava: „Toda resnični uspeh notranjega trga, ki sestoji iz 28 držav, zahteva drugačen odnos in drugačna delovna razmerja. Države članice morajo prevzeti popolno lastništvo nad svojim notranjim trgom ter delati v partnerstvu med seboj in s Komisijo, da bo notranji trg deloval v praksi.“⁽¹⁾

3.7 Delo poteka tudi na področju strategije zaposlovanja. Odgovornost za to nosijo predvsem države članice. Toda tudi na evropski ravni so na dnevnem redu socialne težave, prvič, zaradi nacionalne proračunske politike, ki jo je treba uporabljati znotraj dogovorjenega evropskega okvira, in drugič, v zvezi z reformami trgov dela in staranjem prebivalstva.

3.8 Pristop k priporočilom Projektne skupine za zaposlovanje in njihovo izvajanje je odvisno od nacionalnega odločanja. Ta priporočila zagotavljajo močno podporo lizbonskemu procesu. Vključena so širša področja: večja prilagodljivost pri spodbujanju podjetništva in inovativnosti, povečevanje udeležbe pri delu in dejavna socialna varnost, naložbe v izobraževanje in šolanje ter partnerstvo za spremembe. Vse to

⁽¹⁾ Poročilo o izvajanju strategije notranjega trga (2003-2006) z dne 21. januarja 2004 – COM(2004) 22 final.

pomeni aktivno sodelovanje vseh zainteresiranih partnerjev in udejstvovanje v postopkih sprememb. Vse to je najbrž najbolj povzeto v navedbi „Evropa potrebuje več delovnih ljudi, ki bi delali produktivneje“. V nedavno izdanem mnenju je EESO izrazil kritiko, na splošno pa se je vendarle strinjal z omenjenimi priporočili Projektne skupine za zaposlovanje⁽²⁾.

3.9 Povezava med nadrejenim lizbonskim procesom in stabilno proračunsko politiko je očitna. Po poročilu o spomladanskem vrhu⁽³⁾ je pomanjkljivo izvajanje lizbonske strategije, ki je posledica nižje rasti, nezadostne rasti zaposlovanja in zaostajanja v izobraževanju ter raziskovanju in razvoju, potratno za Evropo.

3.10 Spomladansko poročilo obravnava že zgoraj omenjen razvoj notranjega trga in zaposlovanja. Glede ekonomije znanja Komisija zahteva večje naložbe v znanje in omrežja, vključno z raziskavami in razvojem, izobraževanjem in poklicnim usposabljanjem.

3.11 Medsebojna povezanost med univerzami in podjetji, ki so predalec vsaksebi, je še vedno slaba. To ni v skladu s ciljem o ustvarjanju ekonomije znanja. Podobno kot v ZDA bi medsebojna povezanost vsekakor vplivala na izboljšanje produktivnosti in okrepila gospodarske družbe. Trenutno primanjkuje velik del te dodane vrednosti. Zlasti je treba omeniti beg možganov iz Evrope: razmerje med prihajajočimi in odhajajočimi raziskovalci ostaja negativno⁽⁴⁾ in ta negativni trend še narašča.

3.12 V skladu z drugimi poročili Komisija v svojem spomladanskem poročilu navaja številne jasno oblikovane predloge, ki temeljijo na „triptihu“ naložb, konkurenčnosti in reform.

3.13 Smernice gospodarske politike in poročila o notranjem trgu, strategiji zaposlovanja in lizbonskem procesu so primerljivi z vidika obravnavanih tem in vrednotenja. Komisija javne finance povezuje s številnimi socialno-ekonomskimi vprašanji. Tako osvetljuje težave, povezane s preusmerjanjem izdatkov javne potrošnje v izdatke za produktivnost.

4. Institucionalni okvir

4.1 EESO opaža, da zdajšnje razmere zahtevajo, da

— mora biti radikalen prehod z Unije 15 na Unijo 25 v težkih gospodarskih okoliščinah čim bolj uravnotežen;

⁽²⁾ Mnenje o ukrepih za podporo zaposlovanju – UL C 110 z dne 30.04.2004 (SOC/159).

⁽³⁾ Poročilo Komisije Evropskemu spomladanskemu svetu: Uresničevanje lizbonske strategije – reforme za razširjeno Evropsko unijo – COM(2004) 29 final/2

⁽⁴⁾ Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – raziskovalci v evropskem prostoru: en poklic, več karier – UL C 110 z dne 30.4.2004 (INT/216), in Sporočilo Komisije z naslovom „Evropa in osnovno raziskovanje“ – UL C 110 z dne 30.4.2004 (INT/229)

— je hkrati treba odpraviti zaostanke v zvezi z obvezami, ki jih je predhodno sprejel Evropski svet in so še vedno aktualne;

— ter je treba hitro napredovati in zagotoviti nov zagon.

4.2 Po mnenju EESO ne gre samo za vprašanje oblikovanja politik. Enako pomembni so tudi organizacijski dejavniki – v prvi vrsti spremljanje in nadzor – in politično-kulturni dejavniki. EESO v zvezi s tem opaža in odobrava analize in sklepane ugotovitve Komisije v sporočilu z dne 21. januarja 2004 in dopolnitvi z dne 7. aprila 2004. Sklepne ugotovitve Sveta za konkurenčnost z dne 17. in 18. maja 2004 so žal preveč splošne in premalo konkretne ⁽¹⁾.

4.3 Širitev Unije zahteva še večje posvečanje pozornosti dobrim institucionalnim temeljem ter pazljivo razmejitev pristojnosti in odgovornosti, brez katerih obstaja nevarnost nadaljnega pomanjkanja discipline in razvođenitve ⁽²⁾.

4.4 Tekom let se je razvil vzorec razhajanja v odgovornostih in odločanju na ravni Skupnosti in medvladni ravni. Celo osnutek ustave jasno predpostavlja, da Unija 25 držav članic nikakor ne more delovati na enak način kot Unija 15 držav.

4.5 Uvedba evra bi morala poleg pravilnega delovanja Pakta stabilnosti in rasti pripeljati do večjega zblíževanja. Toda preveč dogovorov in odločitev ni zavezujočih.

4.6 Premalo učinkovitih rezultatov sprejetih dogovorov resno ogroža potencial Evropske unije.

4.7 Zdi se, da v Evropskem svetu vlada soglasje glede ciljev, čeprav so ti pogosto opredeljeni preveč splošno in premalo natančno. Toda dobri politični nameni niso preneseni v uporabno zakonodajo in pravila, ki se dejansko izvršujejo.

4.8 V preteklih letih je bilo veliko pričakovanih vložnih v konkurenčno politiko, javno grajanje nepravilnosti in odprto metodo usklajevanja. Toda ko je gospodarska klima manj ugodna, le-te ne delujejo učinkovito. V praksi države članice druga drugi dejansko ne rečejo ničesar ali izrečejo premalo o svojih pomanjkljivostih. V teh okoliščinah je obseg maneverskega prostora Komisije omejen. Dejansko ni zadovoljive alternative za metodo Skupnosti.

4.9 Notranji trg zbuja zaskrbljenost. Cilji in dogovori glede prostega pretoka in enakih pogojev se izvajajo nezadostno ali sploh ne. Rezultati držav kažejo, da se v prenosu direktiv o notranjem trgu na nacionalno raven disciplina znižuje, včasih do zaskrbljujoče mere ⁽³⁾.

4.10 Subsidiarnost je pozitivno načelo. Toda eden izmed redko omenjenih vidikov je, da neutemeljeno opiranje na subsidiarnost utegne pripeljati do različnih razlag evropske zakonodaje v državah članicah.

4.11 Kakor se je to zgodilo v primeru evropske in monetarne unije (EMU), obstaja tudi več hitrosti. Sedanjim 12 državam članicam se bo pridružilo še 13 nečlanic. Ekonomska in monetarna unija 12 članic s 3 nečlanicami je nekaj drugega kot EMU 12 članic s 13 nečlanicami, četudi nove države članice dodajo novo ekonomsko perspektivo. Resno pozornost bo treba posvečati zahtevi po proračunski disciplini, kot je predvideno v Pogodbi.

4.12 Evro bo morala podpreti makroekonomska politika držav članic ter nadaljnji razvoj in poglobljanje celotnega povezovanja.

4.13 Na vsak način je treba zagotoviti, da Unija ohrani načela pravne države.

4.14 Zato je treba najti metodo zagotavljanja, da Komisija in Svet ne bosta več omejena zgolj na opozarjanje na pomanjkljivosti ali pozivanje držav članic k nujnemu ukrepanju, nakar se vrtneta k svojemu dnevnemu redu. Lizbonski proces in obširna širitev preprosto zahtevata strogo disciplino.

4.15 Lizbonska strategija je strateška zamisel. V tem smislu je primerljiva s predhodnimi strateškimi zamislimi, ki so pripeljali do radikalnega napredka v povezovanju. V teh primerih je načrtovanje zajemalo časovno omejitve in strogo nadzorovano vrsto stopenj s tesnim sodelovanjem med Komisijo in državami članicami. Ob koncu 1960-ih je to veljalo za carinsko unijo, zasidrano v Pogodbi. Tudi uspeh „Evrope '92“ je bil rezultat podobnega načrtovanja. Z združitvijo 279 osnutkov direktiv v eno shemo na podlagi Enotnega akta iz leta 1987 je bila odpravljena stagnacija in dosežen občuten napredek na področju notranjega trga. Monetarna unija je drug uspešen primer. Od leta 1993 naprej so se proračunski primanjkljaji vseh bodočih udeleženk nenehno zmanjševali. Enako velja za inflacijo in hkrati z njo za obrestne mere. Zaradi tega je bilo mogoče, da sta bila evro in monetarna politika, ki ju je jamčila neodvisna centralna banka, uvedena skladno z načrtom.

⁽¹⁾ Sklepne ugotovitve Sveta za konkurenčnost z dne 17. in 18. maja 2004.

⁽²⁾ K temu je Odbor oddal mnenje – glej UL C 221 z dne 17.9.2002

⁽³⁾ Glej Internal Market Scoreboard, 13. izdaja, 13. julij 2004, http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/score/docs/score13/score13-printed_en.pdf

4.16 V zgoraj navedenih primerih je uspeh prineslo bodisi upoštevanje metode Skupnosti, kot se je to zgodilo s carinsko unijo in Evropo '92, bodisi so države članice dosegle nujno potreben rezultat s pomočjo pozitivnega medsebojnega sodelovanja, namreč udeležbo v EMU. Težava je v tem, da trenutno ne velja nobena od teh dveh okoliščin. Zadovoljiv napredek je zdaj resnično povsem odvisen od politične volje.

4.17 Evropski svet z dne 27. in 28. marca 2004 v resnici potrjuje analizo in sklepne ugotovitve Komisije. Poudarja pomen uravnoteženih proračunov in celo proračunskih presežkov ter pomen stabilnosti cen in vztraja pri spoštovanju Pakta stabilnosti in rasti. Svet poleg upoštevanja socialne kohezije in trajnosti predvideva tudi tri prednostne naloge Sveta za konkurenčnost: konkurenčno moč, okrepitev notranjega trga in boljšo zakonodajo. Na vseh področjih je treba vlagati v znanje. V zvezi s politiko trga dela se Evropski svet zavzema za izvajanje poročila Projektnih skupine za zaposlovanje.

5. Evropa na novem razpotju

5.1 Evropa se je znova znašla na razpotju. Oživitev gospodarstva je še vedno zadržana. Pričakovanja lizbonskega procesa niso izpolnjena. Evropska unija prehaja v novo fazo z 20 odstotkov več prebivalstva in več raznolikosti. Hkrati pa se kot posledica širitve pojavljajo nove spodbude in novi obeti rasti in blaginje.

5.2 Gre za vprašanje verodostojnosti Unije. Upoštevati je treba pomen javnega mnenja in upadajoče podpore procesa integracije.

5.3 Širitev ne sme voditi k temu, da bi se Unija zaprla zase. Svet je igralno polje: EESO meni, da je glavno merilo uspešnosti položaj Unije v svetu – ne le v odnosu z Združenimi državami, temveč v celoti, ki vključuje hitro razvijajoče se in obsežne nastajajoče trge, kot so Kitajska, jugovzhodna Azija in Indija, ki zahtevajo svoje mesto v globalizaciji.

5.4 Analize in priporočila Komisije in predsedstva Sveta za spomladanski vrh so vsako leto v enakem duhu. Med ustanovami skorajda ni razlik v njihovih stališčih glede nujnih ukrepov Unije in držav članic. Konkurenčnost prevzema vse bolj osrednjo vlogo, toda vedno znova se zdi, da se države oddaljujejo od priporočil, dogovorjene odločitve pa se izvajajo nezadostno ali sploh ne. Izvrševanje in izvajanje povzročata resne težave.

5.5 Iz vseh teh razlogov je učinkovita oživitev lizbonskega procesa zelo pomembna. EESO poudarja velik pomen te dolgoročne perspektive. Podpira usmeritev Komisije in Evropskega sveta ter zagotavlja skupno pot naprej za stare in nove države članice.

5.6 Namen te poti ne more biti nič drugega kot poglobljanje integracije. Brez takega poglobljanja Unija 25 držav članic ne bo mogla postati nič več kot območje proste trgovine. V igri moči jutrišnjega sveta je to za evropsko ekonomijo, podjetja in državljane nezaželena možnost.

5.7 Oblikovanje „novega sloga“ lizbonskega procesa na ravni EU – krepitev konkurenčnosti in utrjevanje podlage ekonomskega znanja, spodbujanje trajnosti, socialnih posvetovanj in socialnega dialoga – ima lahko pozitivne učinke tudi na neodvisne politike posameznih držav članic.

5.8 Smernice politike kažejo, da zdrave javne finance ter javne in zasebne naložbe zahtevajo skladen, pregleden in zaupanje zbujujoč okvir, ki ga morata zagotoviti Svet in Komisija. Unija nujno potrebuje dinamiko in Evropa se je znova znašla na razpotju.

6. Priporočila in sklepne ugotovitve

6.1 V tem procesu EESO izhaja iz naslednjih stališč:

- pri analizah in ciljih je treba natančno razlikovati med pristojnostmi pri odločanju na ravni Evropske skupnosti in pristojnostmi pri odločanju posameznih držav članic;
- za ohranjanje verodostojnosti in da bi se izognili razočaranjem je treba določati le stvarne cilje;
- osrednjo vlogo med temi cilji morata imeti gospodarska rast in „nov slog“ lizbonskega procesa za krepitev konkurenčnosti in podporo strukturnih prilagoditev;
- države članice ne smejo kriviti „Bruslja“ za evropske cilje, o katerih so se skupno dogovorile.

6.2 Preglednost zahteva, da se potrebna pozornost posveča institucionalni razsežnosti. Porazdelitev različnih odgovornosti med države članice in Unijo še ni bila zadostno obravnavana v okviru ustreznih posvetovanj. Takega neobvezujočega pristopa ni mogoče opravičiti pred državljani in podjetji.

6.3 Poleg tega bi bolj zavezujoči dogovori zagotavljali podporo državam članicam ter notranjemu in zunanjemu delovanju Komisije. Komisija bo v razširjeni Uniji vsekakor potrebovala trdno operativno podlago.

6.4 Države članice morajo upoštevati disciplino glede javnega proračuna in makroekonomske politike, o kateri so se dogovorile v okviru Pakta stabilnosti in rasti.

6.5 Medvladni refleksi postajajo vse močnejši. EESO resno svari pred to težnjo. Nobena posamezna država ali skupina letih nima pravice do prevzemanja posebne vloge Komisije. Seveda vsaka država članica zagovarja svoje stališče in uporablja svoje lastne politične poudarke, celo kadar sta zahtevana večja objektivnost in natančno spremljanje.

6.6 Ustavna pogodba predvideva boljše usklajevanje politik v 25-članski Uniji. V tem ključnem obdobju bo metoda razširjenja kvalificirane večine imela pozitivne učinke. Sicer nezaželeni veti se bodo nadaljevali. Industrija, socialni partnerji in drugi družbeni akterji (univerze, raziskovalne ustanove itn.) lahko pozitivno prispevajo k tem izboljšavam v upravljanju politik.

6.7 Nevarnost razdrobitve je nenehno prisotna. EESO zagovarja celosten pristop, ki se lahko doseže z večjo učinkovitostjo Sveta za konkurenčnost v sodelovanju s Ekonomsko-finančnim svetom in z boljšim obveščanjem javnosti. Sklepne ugotovitve Evropskega sveta so v skladu s tem, kot so argumenti voditeljev vlade⁽¹⁾ temelji za „superkomisarja“, odgovornega za ekonomsko politiko.

6.8 Sam EESO meni, da mora Svet za konkurenčnost v vsakem primeru postati preglednejši. To je praktično izhodišče za izboljšanje vladanja. Svet ne more dobro služiti svojemu namenu s sejno dvorano, polno komisarjev, ki zasedajo z nenehno spreminjajočimi se skupinami članov nacionalnih vlad, odgovornih za različna področja politik. Prvič, Komisija mora zagotoviti, da je usklajevanje Sveta za konkurenčnost pregledno in javnemu mnenju predstavlja jasno sliko. Glede na pomen lizbonske agende je to nedvomno tudi naloga predsednika Komisije. Drugič, boljša organizacija Sveta za konkurenčnost in racionalizacija na ravni EU morata voditi tudi do mednarodno bolj prepoznavnega vzorca odgovornosti članov nacionalnih vlad. S tem bi se povečala sposobnost prepričati javno mnenje in vzajemni občutek odgovornosti za skupne politike.

6.9 Glede vprašanja „več hitrosti“ Unija še nima formalne opredelitve, ki bi ji lahko koristila. Primeri, kot sta EMU in schengenski sporazum, so uspešni. Vendarle neskladne razmere in pristopi v državah članicah, ki so predstavljeni v Smernicah politike, ne zagotavljajo privlačnih obetov za slabo opredeljene razmere „več hitrosti“, ki bi lahko privedle do izkrivljanja konkurence. Postopek, predviden v osnutku ustave, ponuja pozitivna izhodišča.

6.10 Za notranji trg, ki je še vedno v središču povezovanja, je možnost „več hitrosti“ nepriljubljena, saj bi privedla do sklepanja vedno novih koalicij glede posameznih vprašanj, nasprotujočim državam članicam pa omogočila prelahko pot iz reševanja le-teh.

6.11 Na področjih, ki so v pristojnosti držav članic, je težko ponuditi splošno ponudbo ukrepov in prilagoditev. Način, kako se ta težava odpravlja, in sicer z natančnimi opisi nacionalnih razmer in najboljših praks, si zasluži vso podporo. Z uporabo primerljivih statističnih podatkov si je treba prizadevati za nadaljnje izboljševanje teh metod. Komisija potrebuje tudi vrsto instrumentov, s katerimi bo lahko bolje presojala kakovost javnih izdatkov.

6.12 EESO se še naprej zavzema za konkurenčno politiko in odprto metodo usklajevanja za jasno opredeljena področja politike, za katera metoda Skupnosti ne velja. Toda ob tem se je treba zavedati, da bi le-ti prinesli zgolj omejene (vsekakor kratkoročne) rezultate, saj se države članice med seboj seveda ne ocenjujejo. Nekatere države članice koristno prilagajajo politiko, npr. na področju pokojnin in trga dela. Za to je treba izboljšati javno politično delo.

6.13 Evropski svet opaža, da namerava Komisija izdelati „načrt“ za krepitev in izvajanje lizbonske strategije. „Boljše vladanje“ je osrednje izhodišče. Zaupanje in stabilnost zahtevata jasen institucionalni okvir.

6.14 EESO se zavzema, da bi se moral „nov slog“ lizbonskega procesa opirati na metode „Evrope '92“. Če bi gradili na obstoječi praksi, bi to pomenilo, da bi bila poročila o smernicah politik, notranjem trgu, zaposlovanju in lizbonskem procesu povzeta v jasnem načrtu z navedbo faz in časovnega razporeda, iz katerega bi bilo jasno razvidno, kdo mora ukrepati in kako (Komisija, Svet, Evropski parlament ali države članice), na podlagi katerih odločitev in v kakšnem časovnem obdobju. V zvezi s tem EESO poudarja pomen vloge Komisije in metode Skupnosti, ki sta odgovorni za uspeh „Evrope '92“. Komisija predstavi letno poročilo o napredku in Ekonomsko-finančni svet ter Svet za konkurenčnost po posvetovanju z Evropskim parlamentom določita prednostne naloge, na podlagi katerih Komisija oblikuje svoje predloge.

6.15 Edini resnični napredek lizbonskega procesa je bil dosežen na notranjem trgu, vsaj kar zadeva zakonodajo in pravila. Vseeno pa obstajajo stalne pomanjkljivosti pri izvajanju. Napredek je neposreden rezultat metode Skupnosti. EESO se zavzema za združitev vseh zadev v zvezi z notranjim trgom v jasen načrt z jasnimi roki:

⁽¹⁾ Pismo predsednika vlade Blaira, predsednika Chiraca in kanclerja Schröderja z dne 18. februarja 2004.

— vsa odprta vprašanja glede akcijskega načrta za notranji trg;

- odprta vprašanja glede akcijskega načrta za finančne storitve;
- vprašanja glede sektorja znanj, ki so predmet odločanja Skupnosti;
- pregled in ublažitev pretirano strogih in podrobnih pravil;
- izvajanje in izvrševanje.

6.16 Za zadeve, ki sodijo na področje nacionalnega odločanja, kot so socialna varnost, trg dela (Projektna skupina za zaposlovanje) in obdavčevanje, EESO priporoča, da Svet, na predlog Komisije ter v skladu s konkurenčno politiko in odprtim usklajevanjem, odloča tudi o ciljih in izvajanju. Toda postopni načrt mora zagotavljati tudi spremljanje napredka teh nacionalnih postopkov. Na teh področjih je upravljanje najtežje, toda dogovori, ki ostajajo zgolj na papirju, nimajo veliko smisla.

6.17 Mesto v „novem slogu“ lizbonskega procesa si zaslužijo tudi druge zadeve, ki ne sodijo na področje oblikovanja pravil in včasih le deloma na področje javnega upravljanja, vendar so povezane s konkurenčnostjo, znanjem in gospodarsko zmogljivostjo, in sicer:

- industrijska politika v okviru različnih sektorjev, ki izhaja iz skupnih posvetovanj med industrijo (vključno s socialnimi posvetovanji), Komisijo in Svetom⁽¹⁾;
- rezultati tehnoloških programov in platform EU, večje čezmejno sodelovanje med raziskovalnimi ustanovami in raziskovalci v Uniji ter spodbujanje sodelovanja med univerzami in podjetji;

- regionalna politika s posebnim poudarkom na znanju in inovacijah.

6.18 Komisija in Evropski svet zagovarjata „Partnerstvo za spremembe“. EESO popolnoma podpira ta prizadevanja. Ta zamisel utegne biti zelo koristna. Lizbonska strategija se ni nikoli obravnavala zgolj kot proces „od zgoraj navzdol“. Njen uspeh je posledica dejstva, da so oblikovanje politik ter njihovo izvrševanje in izvajanje odvisni od številnih akterjev: upravljavcev (evropskih, nacionalnih in regionalnih), socialnih partnerjev na vseh ravneh, družb, univerz in številnih drugih družbenih organizacij, ki tvorijo civilno družbo. Jasna predstavitev ciljev, ki vsem političnim in družbenim akterjem v Uniji pojasnjuje, kaj se od njih pričakuje, lahko zagotovi nov in zelo potreben vir navdiha.

6.19 *Partnerstvo za spremembe* ponuja veliko možnosti, če je predstavljeno na ustrezen način. Privede lahko do nove vrste komunikacije in novih zaveznih skupin med številnimi skupinami, udeleženi v procesu evropskega povezovanja. Tudi to je del „dobrega vladanja“.

6.20 Evropski svet je od Komisije zahteval, da oblikuje *Skupino visokih uradnikov*, ki bi Komisiji do 1. novembra 2004 poročala o nadaljnjem pristopu k lizbonskemu procesu. Poročilo in vizija te *skupine visokih uradnikov* bo imela pomembno vlogo pri srednjeročni oceni lizbonske strategije za spomladanski vrh leta 2005. Tudi Evropski svet je EESO pozval, naj do tedaj predloži svoja priporočila za srednjeročno oceno.

V Bruslju, dne 15. septembra 2004

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Glej Sklepne ugotovitve Sveta za konkurenčnost z dne 26. in 27. novembra 2003.