



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 26.10.2004
KOM(2004) 723 končno

SPOROČILO KOMISIJE

**Gospodarstvo EU: Pregled za leto 2004
– Povzetek in glavni sklepi –**

{SEK(2004) 1368}

1. UVOD

Širitev Unije 1. maja 2004 je zgodovinski dosežek. Proces gospodarskega vključevanja novih držav članic se je začel že pred pristopom, z njihovim vstopom v EU pa se je še okrepil. Prinesel bo izzive, predvsem pa priložnosti tako stari EU s petnajstimi članicami kot tudi novi EU s petindvajsetimi.

Širitev in vmesni pregled Lizbonske strategije sta v ospredje postavila ključna gospodarska vprašanja Lizbonske agende

Na Evropskem svetu spomladi 2004 je bila strokovna skupina, ki ji je predsedoval Wim Kok, zadolžena, da opravi neodvisen pregled kot prispevek k prihajajočemu vmesnemu pregledu Lizbonske strategije. To bo v prvi vrsti priložnost učiti se na pridobljenih izkušnjah, pa tudi okrepiti politično strategijo in instrumente za doseganje strateških ciljev v tem desetletju, ki so bili zastavljeni na Evropskem svetu v Lizboni, marca 2000. Prihajajoči vmesni pregled je bil tudi odločilen dejavnik pri pripravi Pregleda gospodarstva EU za leto 2004. Pregled se začne s poglavjem o zadnjih makroekonomskih in političnih gibanjih v območju evra, nadaljuje pa z analizo štirih posebnih tem, izbranih zaradi velikega pomena, ki ga imajo za Lizbonsko agendo: zbliževanje gospodarstev, zaposlovanje, produktivnost in okolje. Zadnje poglavje obravnava glavne teme na področju spremljanja gospodarstva.

2. RAZVOJ GOSPODARSKIH DOGODKOV: ZAPOZNELO OKREVANJE POSTAVLJA PROŽNOST POD VPRAŠAJ

Po treh letih šibke rasti je gospodarstvo območja evra začelo ponovno okrevati

Leta 2004 so se gospodarske razmere izboljšale zaradi ugodnega mednarodnega gospodarskega okolja. Rast je spodbujal predvsem močan izvoz, domače povpraševanje v območju evra pa se je počasi, vendar vztrajno krepilo. Kljub temu pa so zasebna potrošnja in naložbe, ki predstavljajo glavni sestavini domačega povpraševanja, ostajale preveč nestanovitne, da bi lahko resnično govorili o zanesljivem okrevanju. Teze, da je mogoče šibko domače povpraševanje v zadnjih letih pripisati makroekonomskim politikam, ni mogoče zanesljivo dokazati. Denarne razmere ostajajo ugodne, z najnižjimi kratkoročnimi in dolgoročnimi obrestnimi merami doslej, fiskalno politiko pa je zaznamoval blažilen učinek avtomatskih stabilizacijskih ukrepov. S tem je mešanica politike zagotovila zdravo makroekonomsko okolje, ki vodi v oživitev domačega povpraševanja.

Zapoznelo in počasno okrevanje potiska v ospredje gospodarsko prožnost območja

Ponovno oživljanje gospodarstva EU se je začelo razmeroma pozno in poteka dokaj počasi v primerjavi z drugimi večjimi gospodarskimi območji. To je sprožilo vprašanja glede gospodarske prožnosti območja evra, zlasti pa o tem, ali je območje evra morda bolj občutljivo na neugodne gospodarske pretrese kakor druge regije, ter o tem, ali je njegova gospodarska struktura morda manj ustrezna za oživljanje gospodarstva. Analize kažejo, da so bili učinki na industrijsko proizvodnjo kljub vplivu negativnih gospodarskih dogodkov na kazalce gospodarskega zaupanja kratkoročni in ne posebej globoki. Videti je celo, da so bile strukturne togosti odločilnejši dejavnik za pozno in počasno ciklično prilagajanje v območju evra. Simulacije kažejo, da strukturne togosti vplivajo zlasti

na naložbene dejavnosti. Tako na to, kako hitro lahko proizvodnja ponovno doseže svoje potencialne ravni, odločilno vpliva obseg, v katerem te togosti obremenjujejo naložbe potem, ko se izčrpa ciklični vpliv na eni strani pomanjkanja povpraševanja, na drugi strani pa finančnih omejitev, ki ovirajo rast naložb. Med glavne razloge za togost cen v območju evra sodijo neprilagodljivost plač in nepopolna konkurenca, zlasti v storitvenem gospodarstvu. Relativne cene se v območju evra ne prilagajajo hitro in kažejo na potrebo po dražjih količinskih prilagoditvah v obliki zmanjšanja proizvodnje in s tem zaposlovanja. Možno je tudi, da so pomanjkanje odločnosti pri konsolidaciji proračuna, strukturne reforme in reforme pokojninskih sistemov povečali negotovost in zato neugodno vplivali na zaupanje potrošnikov in na potrošnjo. Nasilno reševanje teh aktualnih političnih vprašanj bi lahko podprlo potrošnjo med vzponom.

3. GOSPODARSKA PODPORA LIZBONSKI STRATEGIJI

Natančnejši pregled ekonomije zbliževanja, učinkovitosti trga dela, produktivnosti in okolja

Marca 2000 so si predsedniki držav in vlad na Lizbonskem svetu zastavili cilj, v skladu s katerim naj bi Evropa postala „najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu s sposobnostjo zagotavljanja neprekinjene gospodarske rasti s številnejšimi in boljšimi delovnimi mesti ter večjo socialno kohezijo.“ Kot prispevek k pripravi prihajajočega vmesnega pregleda Lizbonske strategije je pregled gospodarstva EU 2004 osredotočen na gospodarsko podporo strategiji na štirih področjih. Najprej se v zvezi s kohezijo pripravi analiza obetov za doseganje rasti in zbliževanja v novih državah članicah. Nato se natančno pregleda ekonomija delovanja trga dela. Analiza v pregledu gibanj na področju produktivnosti za preteklo leto se razširi, zlasti glede na vlogo, ki jo igra informacijska in komunikacijska tehnologija (ICT) ter reforma proizvodnega trga. Četrto poglavje obravnava povezavo med okoljem in gospodarsko rastjo, zadnje poglavje pa izbrane teme na področju spremljanja gospodarstva.

3.1. Doseganje stopnje rasti in zbliževanje v novih državah članicah

Širitev je v ospredje postavila vprašanje kohezije

Ker so osebni dohodki v novih državah članicah občutno nižji od povprečja EU, je morda primerno navesti glavne politične vzvode, ki bi lahko spodbujali trajnostni proces približevanja. Vendar pa izkušnje, ki jih je imela EU v preteklosti, kažejo, da zbliževanje dohodkov ni nujno hiter, neprekinjen ali samodejen proces. Poleg tega se v zgodnjih fazah približevanja rast pogosto okrepi najprej v mestnih okoljih in ne na podeželju, tako da se lahko regionalne neenakosti dohodka najprej povečajo, medtem ko se pospešuje nacionalna stopnja rasti.

Rast v novih državah članicah spodbuja rast naložb in produktivnosti

Nove države članice so stopile na pot dolgotrajnega procesa približevanja že dolgo pred pristopom, v tranzicijskem obdobju od začetka devetdesetih let, vendar pa je bil v večini primerov ta proces dokaj počasen. Proces gospodarskega zbliževanja so doslej v celoti usmerjale naložbe in skupna faktorska produktivnost (TFP). Izziv pri tem bo razširiti ta proces z uporabo premalo izkoriščenih virov dela, kar bo povečalo relativno nizke stopnje zaposlenosti v večini novih držav članic, ter s postopnim vključevanjem višjih domačih prihrankov

za dopolnjevanje tujih neposrednih naložb, ki so doslej igrale pomembnejšo vlogo.

Za spodbujanje približevanja je potreben celovit političen pristop

Pomembno vprašanje je, kako lahko politika pomaga pri spodbujanju močnejše in širše zasnovane rasti. Od začetka devetdesetih let je k rasti že veliko prispevala liberalizacija trgovine. Ključna prednostna naloga bo še nadalje utrjevati makroekonomsko stabilnost, ker so javni primanjkljaji v nekaterih državah članicah v večini primerov še vedno previsoki in ker inflacija ostaja dokaj visoka in spremenljiva. Za zbliževanje je pomembna tudi institucionalna reforma; zdaj, ko skorajšnji pristop k EU ne vpliva več kot zunanji dejavnik, ki spodbuja politično podporo spremembam, je izziv ohraniti zagon in spodbujati nadaljnje domače reforme.

Kohezijska politika EU lahko ima velik vpliv, če so izpolnjeni nekateri pogoji

Tudi strukturni skladi lahko učinkovito prispevajo k zbliževanju, vendar morajo biti za to izpolnjeni trije pogoji: večja prostorska koncentracija v regijah in državah članicah, ki najbolj potrebujejo pomoč, boljša tematska koncentracija ter učinkovitejša poraba sredstev za doseganje lizbonskih ciljev. Prispevek kohezijske politike EU k resničnemu zbliževanju bo odvisen predvsem od odločnosti oblikovalcev politike pri uresničevanju skladnih nacionalnih in regionalnih politik, ki morajo zagotoviti, da bodo v okolju, v katerem se bodo uporabljala sredstva strukturnih skladov, prevladovali makroekonomska stabilnost, strukturne reforme in dobro upravljanje.

3.2. Trg dela v EU: gospodarska analiza zadnjih dogajanj in obeti za prihodnost

Lizbonski cilji na področju zaposlovanja predstavljajo velik izziv in so najbrž nedosegljivi

Na pol poti skozi prvo desetletje Lizbonske strategije je težko ugotoviti, ali je cilje na področju zaposlovanja še mogoče doseči do leta 2010, deloma zaradi upočasnitve gospodarske rasti, zlasti pa zaradi počasnega in nezadostnega napredovanja strukturnih reform. Pozitivno pa je, da obstajajo znaki, da je bila večina napredka na trgu dela v devetdesetih letih strukturne narave in da se na nekaterih področjih še naprej dosega znaten napredek, na primer na področju večjega zaposlovanja žensk.

Strategija je jasna, vendar zahteva še veliko dela

Glavni dejavniki za delovanje trga dela in vrsta ukrepov, ki bi jih morale sprejeti države članice, da bi dosegle lizbonski cilj ustvariti več delovnih mest in boljša delovna mesta, so znani in so v celoti vključeni v celoviti pristop Evropske strategije zaposlovanja. To so na primer reforme, ki bodo plače uskladile s produktivnostjo in razmerami na lokalnem trgu dela, davčne in pokojninske reforme povezale z aktivnimi ciljno naravnanimi politikami trga dela, omogočile predpise o trgu dela, ki vodijo v ustvarjanje delovnih mest in politike, ki bodo izboljšale izobraževanje zlasti za manj izobražene in starejše delavce. Natančne strategije reform morajo biti prilagojene državi ter upoštevati trg dela in institucije, pristojne za socialno varstvo. Primerjava med prednostnimi nalogami posameznih držav, ki so bile navedene v priporočilih za zaposlovanje EU in v Smernicah za široko gospodarsko politiko, in napredkom, doseženim v zadnjih nekaj letih, odkriva področja, na katerih je nujno treba sprejeti ukrepe na ravni držav članic.

Večje zaposlovanje bi lahko začasno zaustavilo rast produktivnosti, vendar pa se ocenjuje, da bi bil ta učinek majhen

Nekateri so izrazili dvome glede združljivosti lizbonskih ciljev hkratnega povečanja zaposlovanja in produktivnosti. Analize pa kažejo, da je le majhen delež opaženega zmanjševanja rasti produktivnosti dela od sredine devetdesetih let mogoče pripisati naraščanju zaposlovanja. Dejansko ni veliko razlogov, ki bi podpirali tezo, da naj bi imela višja stopnja zaposlovanja negativne posledice na dolgoročno rast produktivnosti, ki je bistvenega pomena za konkurenčnost in dinamičnost gospodarstva EU.

3.3. Produktivnost, vpliv novih tehnologij in reforme proizvodnega trga

Rast produktivnosti je bistvenega pomena za uresničevanje strateškega lizbonskega cilja

Gospodarstvo EU mora doseči višji vnos dela, pa tudi okrepiti rast produktivnosti. Makroanalize in sektorske analize kažejo, da je velik del upočasnitve produktivnosti od leta 1995 strukturen in odraža skupen učinek nizke rasti produktivnosti v velikem delu srednje razvite industrije EU, razmeroma nizke proizvodnje informacijske in komunikacijske tehnologije EU ter težav z rastjo TFP v sektorjih, ki uporabljajo informacijsko in komunikacijsko tehnologijo. Na produktivnost kapitala lahko vplivajo tudi višji donosi, ki jih je mogoče zaslužiti izven Evrope z globalizacijo in večjo mednarodno mobilnostjo kapitala. Taka gibanja bi lahko deloma razložila, zakaj se je zmanjšala menjava kapital-delo in s tem rast produktivnosti dela.

Proizvodnja in prevzemanje znanja sta dopolnjujoča se elementa uspešne dolgoročne strategije produktivnosti

TFP je odvisen predvsem od učinkovitosti, s katero se usklajuje napredovanje sposobnosti delavcev z napredkom organizacije, ter tehnološke ravni osnovnih delovnih sredstev. Na znanje temelječe gospodarstvo se še ni v celoti uveljavilo v EU. EU in ZDA se precej razhajata glede količine sredstev, ki ju namenjata za raziskave, in glede učinkovitosti raziskav. Z boljšim sistemom inovacij se je ameriško gospodarstvo usmerilo v nove sektorje z visoko stopnjo rasti produktivnosti, zlasti v tiste, ki proizvajajo in uporabljajo informacijsko in komunikacijsko tehnologijo. Zaradi tega je tudi precej trdnjše potem, ko so se pospešili pritiski globalizacije, konkurence in tehnologije od sredine osemdesetih let naprej. Posebej potrebne so reforme, ki bi omogočile novim in inovativnim podjetjem položaj na trgu in rast. To še poudarja pomen večjih naložb v človeški kapital, ki bi omogočile nadaljnje izboljšanje proizvodnje in razširjanje znanja. Naložbe v izobraževanje, usposabljanje ter vseživljenjsko učenje so nujne za mednarodno konkurenčnost Unije v inovativnih sektorjih, v katerih je znanje temeljnega pomena, ter za trajnostno rast in zaposlovanje. Enako pomembno je izboljšati „vzvod“ dodatnih naložb za raziskave in razvoj v rast produktivnosti in si odločno prizadevati doseči ciljno povečanje izdatkov za raziskave in razvoj na 3 % BDP. Zato bo treba pravilno oblikovati splošen okvir in še nadalje izboljšati povezavo med raziskavami in gospodarstvom.

Reforme proizvodnega trga imajo glavno vlogo v Lizbonski strategiji, ker izboljšujejo splošne pogoje, v katerih poslujejo podjetja

Še ena razsežnost prizadevanj za povečanje rasti produktivnosti so reforme proizvodnega trga. Način, kako se urejajo proizvodni trgi, ima pomemben vpliv na stopnjo konkurence na trgu in na obseg in velikost trga, zaradi tega pa tudi na velikost in strukturo gospodarske dejavnosti. Neposredni vplivi zmanjšanja stroškov poslovanja ter odpravljanja omejitev za nove trge na produktivnost so dokaj majhni. Empirične študije kažejo, da velik del vpliva na produktivnost poteka preko posrednih učinkov, kot so na primer zmanjšanje pribitkov in

prerazporeditev redkih virov (učinkovitost razdelitve), izboljšanje uporabe proizvodnih faktorjev v podjetjih (učinkovitost proizvodnje) in spodbujanje podjetij k inovacijam ter k prestopu k modernim tehnologijam (dinamična učinkovitost). Zlasti reforme proizvodnega trga, ki olajšujejo vstop, znižujejo tarifne stopnje, zmanjšujejo zakonodajne ovire za trgovino, odpravljajo nadzor cen in zmanjšujejo vključevanje javnosti v proizvodnjo, zmanjšujejo povprečno stopnjo ekonomskih najemnin v gospodarstvu. V sektorjih z visoko razvito tehnologijo, kjer je rast produktivnosti najpomembnejša, je prispevek novih podjetij k rasti produktivnosti največji. Videti je, da konkurenca precej zamuja s polnim vplivom na dinamično učinkovitost, literatura pa poudarja, da imajo inovacije različne učinke na rast produktivnosti glede na oddaljenost od tehnološke meje.

Cilj nadaljnjih reform naj bi bil zlasti spodbujanje vstopa novih gospodarskih družb in prizadevanje za notranjo integracijo

EU se je že lotila izčrpnih reform, zlasti z oblikovanjem notranjega trga. Odprta je za mednarodno konkurenco in njene mrežne gospodarske panoge so vsaj enako liberalizirane kakor ameriške. Vendar je videti, da zaostaja pri ukrepih, ki spodbujajo vstop in izstop podjetij. Stopnjo mednarodne integracije trgovine v EU bi bilo mogoče še povečati. Videti je, da so tudi stroški izpolnjevanja zakonodaje višji kakor v ZDA, kar pomeni, da je treba v EU glede tega še veliko postoriti.

3.4. Varstvo okolja: ali strukturno prilagajanje zavira ali spodbuja rast?

V zadnjih desetletjih je bila v Evropi dosežena določena mera zmanjšanja intenzivnosti onesnaževanja, ki ga povzroča rast, ne da bi pritiskali na gospodarstvo

Okoljska trajnost je sestavni del Lizbonske strategije, na varstvo okolja in gospodarsko rast pa se pogosto gleda kot na konkurenčni cilj. Ta polemika je osredotočena na onesnaževanje vode, tal in zraka ter na podnebje in ozonski plašč, ki sta problematična na svetovni ravni. Medtem ko so to vse bolj ali manj obnovljivi naravni viri, pa so v zadnjih desetletjih postali neprimerno redkejši (oziroma se prekomerno uporabljajo). Odsotnost izvršljivih lastninskih pravic ni bila v pomoč pri premagovanju teh teženj. Cilj okoljske politike je določiti režim skupne lastnine za te vire in zanj določiti izvršljiva pravila. Glavni instrumenti politike so različne oblike omejevanja dejavnosti, ki okolje ogrožajo ali poškodujejo.

Sestava okoljskih politik mora biti stroškovno učinkovita, postopna in predvidljiva, če naj spodbuja strukturno prilagajanje, ki bodo spodbujala blaginjo

Zahteve po varstvu okolja naraščajo skupaj z gospodarsko rastjo, delovanje javnosti in tržne sile pa so sprožili zmanjševanje intenzivnosti onesnaževanja, ki ga povzroča gospodarstvo EU. K temu je pripomogla tudi dinamična rast in naraščajoči delež storitvenega sektorja. Teze, da je bilo ločevanje ravni onesnaževanja od ravni gospodarske dejavnosti doseženo z izvozom onesnaževanja preko obširne delokalizacije, ni mogoče dokazati, čeprav je proizvodnja v urejenih gospodarskih panogah zaradi večjih izdatkov za varstvo okolja v nekaterih primerih dražja. Po drugi strani pa dolgoročna krepitev verodostojnih okoljskih standardov in ciljev prispeva k oblikovanju novih trgov za okoljske tehnologije in k nastajanju specializiranih gospodarskih panog in možnosti odpiranja novih delovnih mest.

Za spodbujanje prilagajanja gospodarskih struktur, ki bodo

Okoljske politike povzročajo prilagajanje gospodarskih struktur zlasti s prilagajanjem režimov lastninskih pravic za naravne vire, da bodo upoštevali nova znanstvena spoznanja in dejstvo, da so viri vedno bolj redki. Na ta način se cena uporabe okoljskih virov in izpostavljanja

***povečevale blaginjo,
morajo biti okoljske
politike pripravljene
na stroškovno
učinkovit način***

javnosti tveganju za zdravje lahko zbliža s socialnimi stroški. To vodi v boljše delovanje trga in s tem v bolj učinkovito razporejanje sredstev in v s tem povezano rast blaginje. Okoljske politike, ki spodbujajo blaginjo, morajo biti torej stroškovno učinkovite in upoštevati trenja, ki jih prinaša prilagajanje, dinamičen značaj prilagoditvenih potreb ter negotovosti ocen stroškov in koristi v odsotnosti dobro delujočega trga.

3.5. Tekoča vprašanja spremljanja gospodarstva

***Spremljanje
gospodarstva zahteva
prepoznavanje
vprašanj, ki bodo
postala pomembna v
prihodnosti***

Med vprašanji, ki trenutno prihajajo v ospredje, letošnji pregled obravnava Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo, ki na številne načine utrjuje gospodarsko vodenje v Evropi. Drugo vprašanje je izobraževanje, ki naj bi imelo močan vpliv na gospodarsko rast v prihajajočih desetletjih, ki bi se spreminjal skupaj z razvojem izobrazbenega profila delovne sile. In nazadnje, strukturni kazalci in statistični podatki v EU so odločilni za učinkovitost in preglednost spremljanja gospodarstva.