

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om De nya medlemsstaterna och de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken

(2005/C 234/13)

Den 29 januari 2004 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "De nya medlemsstaterna och de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken".

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 februari 2005. Föredragande var **Harri Koulumies**.

Vid sin 415:e plenarsession den 9–10 mars 2005 (sammanträdet den 10 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 170 röster för, 2 röster mot och 5 nedlagda röster:

BAKGRUND

I de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken för perioden 2003–2005 bekräftades den finanspolitiska strategin. Strategins tre huvudmål är en ekonomisk politik som främjar tillväxt och stabilitet, ekonomiska reformer som ökar EU:s tillväxtpotential samt en förstärkning av hållbar utveckling. Samtidigt underströk kommissionen att utmaningarna i samband med de nya medlemsstaterna är mycket omfattande. Med hänsyn till EU som helhet kan man konstatera att återverkningarna av utvidgningen är ojämnt fördelade.

Merparten av de nya medlemsstaterna torde eftersträva en snabb anslutning till euroområdet. Ett villkor för att dessa länder skall kunna ingå i detta är en hållbar och strikt ekonomisk politik. För att stabilitetspakten skall fungera på lång sikt är det nödvändigt att se över den. Vid översynen skall förutsättningarna på lång sikt för en ekonomisk tillväxt inom EU tryggas och samtliga aktörers engagemang för de gemensamma målen förstärkas. Kravet på förbättrad konkurrenskraft gäller samtliga EU-länder. På lång sikt kan de nya medlemsstaterna inte nöja sig med att uppnå den nuvarande produktionsnivån i EU-15-länderna. Mer omfattande investeringar än tidigare behövs i hela EU på områdena för IT, FoU och fortbildning. Utöver ekonomisk och social hållbarhet är det även viktigt att förstärka hållbar utveckling på miljöområdet. Det är bland annat viktigt att förbättra effektiviteten i energiförbrukningen i de nya medlemsstaterna.

Det är självklart att skillnaderna mellan EU-15 och de nya medlemsstaterna i fråga om levnadsstandard inte kan minskas på så kort sikt. Det är möjligt att detta kommer att ta tiotals år. Befolkningsutvecklingen är en av de största utmaningarna inom hela EU och därför måste det finnas olika incitament för att öka nativiteten. Alla de arbetskraftsresurser som finns inom unionen bör snarast tas tillvara. Det måste bli lättare för särskilt kvinnor och ungdomar att komma in på arbetsmarknaden och

få en varaktig anställning. Man bör verka för att äldre arbetstare stannar kvar i arbetslivet. Det är viktigt att inre marknaden genomförs fullt ut och att finansförvaltningen aktivt förbättras.

1. De nya medlemsstaterna i tidigare allmänna riktlinjer och i tidigare yttranden

1.1 Med "nya medlemsstater" avses i detta yttrande de tio länder som anslöt sig till Europeiska unionen den 1 maj 2004, nämligen Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

1.2 I kommissionens allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken behandlas – som rubriken antyder – de finanspolitiska målen och strategierna alltid på mycket bred bas. Detta har i högre grad gällt analyser av unionens interna funktion än världen utanför unionen. Särskilt frågor som rör de nya medlemsstaterna har nästan inte alls behandlats innan dessa anslöt sig till unionen.

1.3 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har i sina egna yttranden om de allmänna riktlinjerna nämnt de framtida medlemsstaterna redan i slutsatserna till ett yttrande som antogs i mars 2002. Kommittén konstaterade i dessa att "med hänsyn till unionens förestående utvidgning förefaller det också angeläget att på nytt fundera över de ekonomiska samordningsprocedurerna".

1.4 I ett yttrande som antogs i mars 2003 behandlades den kommande utvidgningen redan i flera olika sammanhang. I sammanfattningen betonar kommittén som sin slutsats att en av de viktigaste förutsättningarna under de närmaste åren är "ett stöd värt namnet till anslutningen av de nya medlemsstaterna". I statistikbilagan till yttrandet återgavs information om de dåvarande medlemsstaterna och om anslutningsländerna på jämförbart sätt.

1.5 I ett yttrande som antogs i december 2003 förvånade sig EESK över "att det i riktlinjerna som skall gälla i tre år inte någonstans så mycket som nämns att EU om några månader kommer att få tio nya medlemsstater". Det enda som nämns i de allmänna riktlinjerna är att ifrågavarande länder uppmanas följa desamma. Denna attityd var enligt EESK inte tillräckligt förutseende.

1.6 I samma yttrande granskas återverkningarna av utvidgningen på följande sätt: "Inte minst kommer den redan nu bristfälliga samordningen av den ekonomiska politiken att försvåras enormt i och med utvidgningen. Utvidgningen kommer nämligen att ge upphov till nya samordningsbehov i två hänseenden: för det första inom de olika politikområdena [...] och för det andra mellan de tre makroekonomiska huvudområdena där skillnaderna kommer att öka markant i och med utvidgningen."

1.7 I ifrågavarande yttrande varnas dessutom för eventuella negativa följder genom "att de nya medlemsländerna kommer att försöka att så snabbt som möjligt uppfylla kraven för en EMU-anslutning, och i samband med detta också fokusera starkt på att uppfylla kraven i stabilitets- och tillväxtpakten."

1.8 I det senaste yttrandet om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken från år 2004, "Bättre ekonomisk förvaltning i EU" ⁽¹⁾ konstateras att unionens utvidgning innebär början på en ny epok. Som titeln anger handlar yttrandet om sådana förvaltningsformer som är viktiga för att uppnå större trovärdighet och mer effektivitet. "Det finns ett trängande behov av en tillförlitlig institutionell ram."

1.9 I yttrandet hänvisas även till kommissionens översikt, där det hävdas att "de nya medlemsstaternas problem när det gäller budgetläge, skuldsättning och sysselsättning kan jämföras med EU-15". Detta innebär dock inte att problemen i de nya medlemsstaterna är desamma som i de länder som ingick i EU-15. Dessutom förekommer det i många avseenden betydande skillnader mellan de olika länderna. Jämförelser låter sig göras endast delvis. I yttrandet konstateras att anpassningen av de nya medlemsstaternas sociala och ekonomiska praxis till den höga nivån i EU-15 kan vara problematisk.

1.10 I sina tidigare yttranden om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken har EESK alltså åtminstone i någon mån – om än i förhållandevis blygsam omfattning – behandlat de mest centrala problemen i de nya medlemsstaterna. Det faktum att effekterna av utvidgningen nästan inte alls behandlats i kommissionens meddelanden har naturligtvis inverkat på innehållet i EESK:s yttranden.

(1) "Bättre ekonomisk förvaltning i EU", EESK:s yttrande EUT C 74, 23.3.2005, antogs den 15 september 2004.

2. De allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken i de nya medlemsstaterna

2.1 I de allmänna riktlinjerna för åren 2003–2005 fastställdes en strategi för den ekonomiska politiken med följande tre huvudinslag:

- En tillväxt- och stabilitetsinriktad makroekonomisk politik.
- Ekonomiska reformer för att höja Europas tillväxtpotential.
- Att stärka hållbarheten.

2.2 Den ekonomiska tillväxten avstannade nästan helt under första halvåret 2003 i de 15 EU-länderna. Vissa ekonomiska reformer har genomförts, men inte i så stor utsträckning som behövs för att Lissabonmålen skall uppnås. Tillväxten i fråga om arbetsproduktivitet har varit alltför blygsam och inre marknaden har framskridit långsamt. I fråga om hållbar utveckling har framsteg nåtts, men inte i tillräcklig mån. Minskningen av växthusgasutsläpp t.ex. har inte lyckats nämnvärt trots de goda framstegen i slutet av 1990-talet.

2.3 I april 2004 uppdaterade kommissionen de allmänna riktlinjerna och konstaterade att strategin lämpar sig även för de länder som ansluter sig till unionen. De nya medlemsstaterna står inför samma utmaningar som länderna i EU-15, men utmaningarna är betydligt mer omfattande förutom i vissa fall.

2.4 Det finns stora skillnader mellan de nya medlemsstaterna. Därför vill kommissionen ge samtliga länder rekommendationer som har anpassats till den specifika utvecklingen i respektive land.

2.5 Uppdateringen av riktlinjerna gällde framför allt anslutningen av de nya medlemsstaterna till det nuvarande samordningssystemet för den ekonomiska politiken. De strukturella utmaningarna är överlag mer krävande i de nya medlemsstaterna av följande orsaker:

- Arbetslösheten är nästan dubbelt så hög som i EU-15.
- Det offentliga underskottet var åren 2000–2004 i genomsnitt drygt 4 procent av BNP.
- Inkomstnivån räknad i köpkraftspariteter uppgår till cirka hälften av nivån i EU-15.
- Jordbruksbefolkningens andel är anmärkningsvärt stor i vissa av de nya medlemsstaterna.
- Underskottet i bytesbalansen är stort i flera av de nya medlemsstaterna.

2.6 För att den ekonomiska politiken skall leda till tillväxt och stabilitet krävs det att de nya medlemsstaterna eftersträvar stabilitet i de offentliga finanserna och en minskning av underskottet i bytesbalansen, särskilt om underskottet är ett resultat av konsumtion och inte av investeringar.

2.7 Tillväxtpotentialen kan höjas bland annat genom reformer som arbetsmarknadsparterna kommer överens om, och som gynnar den pågående strukturomvandlingen på arbetsmarknaden (bl.a. satsningar på utbildning), förbättrar produktiviteten t.ex. genom att öka konkurrensen, minskar och därmed effektiviserar regleringen samt utvecklar kapitalmarknaden. Den sociala hållbarheten kan förstärkas och fattigdomen minskas genom att betona arbetets centrala roll. Ökad hållbarhet på miljöområdet genom investeringar i transporter och energi – utöver satsningar på industri och jordbruk – är en annan viktig funktion.

2.8 Kommissionen understryker att de nya medlemsstaterna står inför stora utmaningar och att de kommande politiska besluten är svåra. I de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken beaktas de särskilda förhållandena i dessa länder, t.ex. genom att tillåta längre anpassningsperioder i de landsvisa rekommendationerna för dessa i förhållande till EU-15.

3. Den ekonomiska utvecklingen och återverkningarna av utvidgningen

3.1 Ekonomisk utveckling och ekonomiska framtidsutsikter i de nya medlemsstaterna

3.1.1 Utvidgningsprocessen har en positiv inverkan på den ekonomiska utvecklingen. Ekonomin i de länder som ingick i EU-15 började gå uppåt under andra halvåret 2003. Återhämtningen gynnades av tillväxten i världsekonomin och av konsumenternas förnyade förtroende. Den ökade konsumtionen berodde delvis på att räntenivån var rekordlåg. Trots att den ekonomiska aktiviteten blivit livligare kommer det att ta tid innan sysselsättningsläget förbättras. Konsumenternas osäkerhet i fråga om den framtida inkomstnivån påverkar dock fortfarande deras förtroende, och riskerna med anledning av världshändelserna har ökat. Stimuleringen av den ekonomiska tillväxten i EU-15 är viktig även för de nya medlemsstaterna, eftersom merparten av ländernas export går till denna marknad.

3.1.2 Den ekonomiska tillväxten i de nya medlemsstaterna var i genomsnitt 3,5 % år 2003. Privatkonsumtionen stödde tillväxten särskilt i de baltiska länderna, i Ungern och i Tjeckien. Exporten utvecklades särskilt positivt i Slovakien och i Polen, där exporten av produkter med hög förädlingsgrad har ökat kraftigt.

3.1.3 Investeringsstillväxten var relativt blygsam i vissa av de nya länderna, vilket återspeglar den internationella situationen. Det är även ett tecken på att takten i reformprocesserna i de nya medlemsstaterna bromsas upp. Faktorer som bör påskynda investeringstakten är att räntenivån närmar sig nivån i resten av EU och att infrastrukturen förbättras. Investeringsnivån i de nya medlemsstaterna är, med vissa undantag, högre i förhållande till BNP än i EU-15 i genomsnitt. Detta stöder den ekonomiska tillväxten i de nya medlemsstaterna.

3.1.4 Den ekonomiska tillväxten förväntas i medeltal uppgå till ca 4 % i de nya medlemsstaterna under 2004 och 2005. Tillväxten tros bli kraftigast i de nya medlemsstater som har lägst BNP per person. Mest torde tillväxten öka i Polen som en följd av landets tillväxtinriktade finanspolitik. Om man ser till de nya medlemsstater som har hög inkomstnivå förväntas särskilt Cyperns ekonomi växa förhållandevis kraftigt. En faktor som i framtiden kan inverka hämmande på den ekonomiska tillväxten i samtliga EU-länder är förhöjda oljepriser.

3.1.5 Förutom i Ungern, Slovakien och Slovenien har inflationstakten i de nya medlemsstaterna den senaste tiden varit på nästan samma nivå som i euroområdet. Även om inflationen i viss mån sköt fart 2004 p.g.a. höjda oljepriser, tros den mattas av och stanna vid nästan 3 % år 2005.

3.1.6 Underskottet i de offentliga finanserna i de nya medlemsstaterna var i medeltal 4,3 % av BNP under perioden 2000–2003 och uppskattningsvis 4,9 % år 2004. Ytterligheterna inom finanssituationen representeras av Estlands överskott inom den offentliga ekonomin på i genomsnitt 1 % och Tjeckiens underskott på 7 % av BNP. Förutom i Tjeckien var underskottet större än referenströskeln på 3 % i ytterligare fem av de nya medlemsstaterna, nämligen Cypern, Ungern, Malta, Polen och Slovakien (se statistikbilagorna). Så fort den offentliga ekonomin börjar stabilisera sig förmodas situationen förbättras i de flesta nya medlemsstaterna.

3.1.7 Var och en av de nya medlemsstaterna uppvisar särdrag, liksom också de länder som ingår i EU-15. Därför är det ofta vilseledande att behandla de nya medlemsstaterna som en helhet. Allmänt sett kan man ändå konstatera att den ekonomiska utvecklingen i de nya medlemsstaterna har varit förhållandevis positiv i förhållande till EU-15. Under de närmaste åren kommer produktionen i dessa länder att stimuleras av medlemskapet i EU, av den tämligen kraftiga tillväxten på hemmamarknaden och av de låga produktionskostnaderna i jämförelse med EU-15. Detta kan även komma att öka efterfrågan på investerings- och konsumentvaror från EU-15.

3.2 Utvidgningens totala ekonomiska återverkningar på hela EU

3.2.1 Utvidgningens återverkningar fördelar sig ojämnt på de nya medlemsstaterna och på EU-15. Det främsta skälet till detta är att de länder som ingår i EU-15 utgör en synnerligen stor del av utrikeshandeln för de nya medlemsstaterna, medan de nya EU-länderna inte är någon viktig exportmarknad för EU-15. Handeln i många av de gamla medlemsstaterna har traditionellt riktats till andra industriländer i väst, t.ex. Förenta staterna.

3.2.2 De länder i östra Centraleuropa som anslutit sig till unionen hade stegvis framskridit mot medlemskap. Under processens gång undanröjdes hinder för handel med länderna i EU-15, och de samhällsliga strukturerna förbereddes inför ett EU-medlemskap. De största begränsningarna gällde utrikeshandeln med livsmedel och jordbruksprodukter. Efter anslutningen kvarstår övergångsregler i några större frågor i anslutning till markägande, arbetskraftens rörlighet och miljöskydd.

3.2.3 Utvidgningens återverkningar på länderna i EU-15 tros bli positiva men blygsamma. Fördelarna med utvidgningen förmodas bli större för de nya medlemsstaterna. Nyttan uppnås framför allt genom att kvarvarande handelshinder undanröjs och genom att arbetskraftens och kapitalets rörlighet effektiviseras.

3.2.4 Med hänsyn till EU som helhet kan man konstatera att återverkningarna av utvidgningen är ojämnt fördelade. De största förändringarna för länderna i EU-15 till följd av utvidgningen sker i de områden som gränsar till de nya medlemsstaterna, t.ex. Österrike, Tyskland och Finland. Förändringarna är synnerligen varierande på olika verksamhetsområden.

3.2.5 Störst är förändringarna till följd av utvidgningen på sådana arbetsintensiva områden som inte kan dra nytta av fördelarna t.ex. till följd av geografisk splittring av verksamheten, avstånd eller reglering. Exempel på sådana områden är jordbruket, livsmedelsindustrin och byggnadsverksamheten samt en rad andra områden inom servicesektorn. Å andra sidan finns det områden som lätt kan flytta produktionen från ett land till ett annat.

3.2.6 EU som helhet kan dra nytta av den lägre kostnadsnivån i de nya medlemsstaterna även p.g.a. det s.k. Kinafenomenet. Geografiskt näraliggande "billigproduktion" stöder i högre grad den ekonomiska aktiviteten i Europa jämfört med produktion långt borta. Detta är i synnerhet möjligt i början av livsryttern när det gäller FoU-intensiva produkter. Det är först när FoU:s andel av produktionen minskar som den kan överföras till avlägsna länder med ännu lägre produktionskostnader.

För närvarande är skillnaderna i produktionskostnader stora mellan gamla och nya medlemsstater, men den klyftan kommer att minska så småningom.

4. Särskilda frågor

4.1 Anslutningen till euroområdet

4.1.1 Merparten av de nya medlemsstaterna torde eftersträva en snabb anslutning till euroområdet. En förutsättning för att dessa länder skall uppfylla villkoren för denna anslutning är att de bedriver en hållbar och strikt ekonomisk politik. Detta kommer att vara särskilt viktigt under de första åren av medlemskap. Maastrichtkriterierna gäller tillräckligt låg inflation och räntenivå, budgetunderskott och det offentliga skuldbörda samt stabila valutakurser. Kraven är givetvis desamma för samtliga EU-länder.

4.1.2 En central frågeställning är naturligtvis på vilket sätt strävandena efter att uppnå Maastrichtkriterierna kan påverka ekonomin i de nya medlemsstaterna. Ifall länderna strävar efter att hålla sin valuta inom alltför snäva fluktuationsgränser då de ansluter sig till ERM 2, kan valutorna lätt bli föremål för spekulationer. Om valutan hålls stabil genom eventuellt höjda räntor, skulle detta kunna få negativa ekonomiska återverkningar på t.ex. sysselsättningen. Estland, Litauen och Slovenien var de första av de nya EU-staterna som anslöt sig till ERM 2, och dessa länder har ganska stor fluktuationsmån för sina valutor. På detta sätt kan de bättre undvika eventuell spekulation mot respektive valuta. Estlands och Litauens sedelfondssystem bidrar dessutom till stabilitet i eurokursen för dessa länders valuta.

4.1.3 Om ekonomin växer snabbt kan målet om låg inflation förorsaka problem. Inflationen i de nya medlemsstaterna har tidigare varit kraftigare än i de länder som ingick i EU-15. En anpassning av snabbt växande ekonomier till låg inflation kan begränsa tillväxten, eftersom en kraftig inflation är ett uttryck för en period av snabb tillväxt i dessa ekonomier. Då produktiviteten ökar snabbare, stiger vanligen även prisnivån snabbare. Å andra sidan kan en alltför kraftig inflation bromsa den ekonomiska tillväxten.

4.1.3.1 Om inflationen i dag är rimlig, är det inte säkert att så är fallet när vissa av de övergångsperioder som anges i anslutningsfördraget löper ut. Inflationen skulle då kunna öka på grund av att det tillfälliga tillståndet att fortsatt tillämpa reducerade punktskatter eller nollmoms och den fortsatta tillämpningen av nationella bestämmelser kommer att ha avskaffats.

4.1.4 De små ländernas ekonomier är mer bundna till den internationella ekonomin än vad fallet är i de stora länderna. Den ekonomiska tillväxten kan inte tillfälligt påskyndas t.ex. under val på ett lika effektivt sätt som i de stora länderna genom att öka landets skuldbörda eller budgetunderskott. Den offentliga ekonomin i små länder tillåter vanligen mer insyn och är lättare att kontrollera. Därför kan man förvänta sig att de mindre nya medlemsstaterna skall ansluta sig först till euroområdet. I Estland påbjuds budgetbalans i lag.

4.1.5 Det kan även leda till problem om man försöker uppnå Maastrichtkriterierna i alltför snabb takt. Innan de nya länderna kan gå in i eurosamarbetet måste deras valutor vara stabila i förhållande till euron utan ändring av paritetskursen under två år. Förutom det problem som nämns i punkt 4.1.2 riskerar de stater som har för bråttom att gå in i samarbetet att göra det med en för högt eller för lågt värderad kurs. De löper alltså risk att försämra dynamiken i ekonomin samt tillväxtförutsättningarna genom en övervärdering av valutan, vilket skulle hämma deras konkurrenskraft på världsmarknaden, eller genom en undervärdering av valutan, vilket skulle skapa inflationstryck. I båda fallen skulle det leda till ett ökat tryck på lönerna, vilket i sin tur skulle öka problemet med utlokaliseringar och ge upphov till negativa effekter på den inhemska efterfrågan, som i många fall fungerar som motor för tillväxten. Därför bör man vara försiktig när man fastställer pariteten i samband med anslutningen till växelkursmekanismen ERM 2. De länder som ingår i euroområdet måste dock i alla händelser värna om sin konkurrenskraft, även om valutakursen i anslutningsögonblicket ligger på rätt nivå.

4.1.6 EU:s utvidgning innebär tillfälligt en knapp majoritet av länder som står utanför euroområdet, även om euroområdet tydligt omfattar större delen av EU om man ser till bruttonationalprodukten. Anslutningen av nya länder till euroområdet under de kommande åren kommer på samma gång att förbättra villkoren för en förstärkning av den europeiska valutans internationella position.

4.2 Tillväxt- och stabilitetspakten

4.2.1 Den offentliga ekonomins hållbarhet är relativt god i de flesta nya medlemsstaterna. Det är bara några länder som uppvisar en offentlig skuld på över 60 procent av BNP. Å andra sidan hotas en del av de nya medlemsstaterna av ökad skuldbörda till följd av underskott i den offentliga ekonomin. Man bör dock komma ihåg att nivån på utlandsskulden i de nya medlemsstaterna i jämförelse med EU-15 inte alls är oroväckande. Medlemsstaterna i hela EU har i flera repriser åtagit sig att eftersträva Lissabonmålen och målen för en sund budgetpolitik.

4.2.2 Stabilitetspakten har redan under en längre tid kritiserats. EESK har redan utarbetat en rad yttranden om denna (?). Pakten har uppenbarligen bidragit till hållbar budgetdisciplin även om den fungerar bristfälligt. En effektiviserad uppföljning och större insyn i förfaranden som leder till alltför stora underskott har även bidragit till bibehållen budgetdisciplin. Medlemsstaterna måste ha en tydlig bild av hur stabilitets- och tillväxtpakten kommer att se ut i framtiden för att kunna utforma en ekonomisk politik på medellång sikt.

4.2.3 Problem i anslutning till övervakningen har lett till ökade oklarheter och brister i medlemsstaternas budgetuppgifter och budgetprognoser. Kommissionen och olika kommittéer har arbetat på att ta fram gemensamma kriterier för flerparsövervakning och samordning av politiken. Den sista handen kan dock inte läggas vid metoderna och förfarandena ifall statistikmaterialet inte är fullständigt tillförlitligt. Trots de framsteg som nåtts under de senaste åren när det gäller statistikföreningen finns det i några av de nya medlemsstaterna och några av länderna i EU-15 fortfarande mycket att förbättra.

4.2.4 En rätt allmän bedömning är att uttolkningen av stabilitetspakten, som grundar sig på Maastrichtavtalet, bör ändras. Många av de förfaranden som tillämpats hittills måste förenklas i en union med 25 medlemsstater. Hanteringen av såväl kommissionens som medlemsstaternas egna program har blivit alltmer formell. Däremot har den inofficiella samordningen mellan medlemsstater blivit allt viktigare. Den gemensamma valutans trovärdighet får dock inte äventyras.

4.2.5 Kontrollen över den ekonomiska politiken och en bibehållen stabilitet inom den offentliga ekonomin kommer att utgöra problem i de nya medlemsstaterna. Åtagandena försvagas i synnerhet om den politiska stabiliteten är bristfällig. Även om de nya medlemsstaterna har genomfört de grundläggande reformer som är nödvändiga för att skapa en marknads ekonomi, står många av dem inför svåra vägval eftersom behovet av strukturreformer vanligtvis innebär större utgifter för den offentliga sektorn. Målinriktningen av offentliga utgifter är en ännu svårare fråga i de nya medlemsstaterna än i de länder som ingick i EU-15.

4.2.6 För att stabilitetspakten skall fungera på lång sikt är det nödvändigt att delvis se över den. Översynen skall ske genom en förstärkning av samtligas engagemang i de gemensamma målen utan att trovärdigheten äventyras när det gäller de offentliga finansernas stabilitet, budgetdisciplin, hållbarhet och trovärdigheten i samordningen av den ekonomiska politiken i medlemsstaterna.

(?) Se det senaste yttrandet i ärendet: "Budgetpolitik och typ av investering", yttrande av EESK – EUT C 110/19 av den 30 april 2004, s. 111–115.

4.3 Skillnader i välstånd och sysselsättning ⁽³⁾

4.3.1 EU:s nationalprodukt steg med hänsyn till marknadspriserna med bara fem procent i samband med utvidgningen, och med endast tio procent räknat i köpkraftspariteter, trots att befolkningen ökade med nästan 20 procent. Gemensamt för de nya medlemsstaterna är att de är fattigare än länderna i EU-15 i medeltal. BNP i köpkraftspariteter per invånare i de nya medlemsstaterna uppgick till bara hälften av nivån i EU-15. I likhet med de länder som ingår i EU-15 finns det stora skillnader mellan de nya medlemsstaterna. De mest välbeställda nya medlemsstaterna är Cypern, Slovenien och Malta. De fattigaste är Polen och de baltiska länderna, dvs. Estland, Lettland och Litauen. BNP per capita i köpkraftspariteter ligger i Slovenien och Cypern på samma nivå som i Grekland, medan Malta och Tjeckien ligger på samma nivå som Portugal.

4.3.2 Enligt uppgifter från Eurostat lever 13 procent av befolkningen i de nya medlemsstaterna under den relativa fattigdomsgränsen. Motsvarande andel i de länder som ingår i EU-15 är 15 procent. Fattigdomsgränsen fastställs genom relationen mellan individernas eller hushållens disponibla medel och befolkningens genomsnittliga inkomster. Fattigdomsgränsen är 60 procent av medianinkomsten i varje land. Man får inte vid bedömningen av de sociala problemen omfattning låta sig luras av att de båda procenttalen ligger nära varandra, eftersom (vilket också sägs ovan) BNP per invånare i köpkraftspariteter i de nya medlemsstaterna bara uppgår till hälften av nivån i EU-15.

4.3.3 Fördelningen av inkomsterna inom medlemsstaterna uppvisar inte särskilt stora skillnader i jämförelse med den interna inkomstfördelningen i EU-15. Bland de nya medlemsstaterna uppvisar Tjeckien, Ungern och Slovenien de minsta interna inkomstskillnaderna. Skillnaderna är lika stora som i de nordiska länderna. Fattigdomsnivån är högst i Estland, Lettland och Litauen, och deras inkomststruktur motsvarar närmast Irland och Storbritannien även om inkomstskillnaderna är ännu större. De högsta fattigdomsnivåerna bland länderna i EU-15 finns i Irland och i Sydeuropa. Problemet är att jämförelser mellan länderna är svåra att göra, eftersom regionala skillnader inom länderna inte beaktas trots att dessa kan vara omfattande.

4.3.4 Sysselsättningsgraden i de nya medlemsstaterna är i genomsnitt bara 56 procent medan den är cirka 64 procent i EU-15. Det är av avgörande betydelse att dessa länder samtidigt kan öka produktionen och höja sin sysselsättningsgrad. Det verkar som om de flesta av de nya medlemsstaterna föredrar produktivitetstillväxt, vilket ökar deras och därmed hela EU:s konkurrenskraft. Lissabonstrategin är fortfarande relevant, även om justeringar kan behöva göras.

⁽³⁾ EESK vill uppmärksamma läsaren på att det är bättre att använda sig av begreppet "hushållens disponibla inkomster" om man vill ge en rättvisande bild av levnadsstandarden. De statistiska uppgifterna är tyvärr bristfälliga. EESK vill ta tillfället i akt att åter framföra sitt önskemål om att man skall förbättra de statistiska metoderna och stärka samarbetet mellan de behöriga nationella institutionerna och Eurostat.

4.3.5 I kommissionens allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken (7.4.2004) konstateras att man bör fästa särskild uppmärksamhet vid den låga sysselsättningsgraden för ungdomar och äldre arbetstagare i de nya medlemsstaterna. Samtidigt måste man vidareutveckla de sociala trygghetssystemen och arbetskraftens kunskaper. Kommittén anser att dessa påpekanden är betydelsefulla och utgör viktiga mål också i de länder som ingår i EU-15.

4.3.6 Sysselsättningsgraden för kvinnor och äldre personer varierar i hög grad mellan de nya medlemsstaterna. I Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen och Slovenien är sysselsättningsgraden för kvinnor högre än medeltalet i EU-15, medan den i Polen och framför allt på Malta är anmärkningsvärt låg. I Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland och Litauen är sysselsättningsgraden för äldre personer högre än medeltalet i EU-15, medan den i de övriga nya medlemsstaterna är betydligt lägre. I alla nya medlemsstater utom Estland och Ungern var arbetslöshetsgraden för kvinnor år 2003 något högre än arbetslöshetsgraden för män. Skillnaden är särskilt stor på Malta och i Tjeckien.

4.3.7 Åren 2000–2003 sjönk arbetslösheten i många av de nya medlemsstaterna. Detta skedde framför allt i de baltiska länderna, där den sjönk med cirka tre procentenheter. I Slovenien och Ungern började sysselsättningen förbättras redan i mitten av 1990-talet. Till yttrandet har fogats statistikbilagor med sysselsättnings- och arbetslöshetsuppgifter.

4.3.8 Befolkningens åldersstruktur och de sociala trygghetssystemens beskaffenhet inverkar kraftigt på inkomststrukturen i ett land. Åldersstrukturen har ett nära samband med den låga produktionsnivån i de nya medlemsstaterna. Personer över 65 år är överrepresenterade i de lägsta inkomstklasserna i Cypern, Tjeckien, Slovakien, Slovenien och Litauen. Risken för fattigdom är störst bland flerbarnsfamiljer, hushåll med bara en förälder och ungdomar mellan 16 och 24 år.

4.3.9 Den allmänna utbildningsnivån i de nya medlemsstaterna är högre än i de länder som ingick i EU-15. I de nya medlemsstaterna har 89 procent av befolkningen i ålderskategorin 25–64 år slutfört en gymnasieutbildning, medan motsvarande andel i EU-15 är 65 procent. Det största antalet personer med gymnasieutbildning finns i Tjeckien, Estland och Slovakien. Av de länder som ingick i EU-15 överskrider endast Tyskland, Storbritannien och Sverige nivån 80 procent. En hög utbildningsnivå i kombination med fördelaktiga arbetskraftskostnader gör de nya medlemsstaterna attraktiva för investeringar.

4.3.10 Den ekonomiska tillväxten är i genomsnitt kraftigare i de nya medlemsstaterna än i EU-15. Att Europa förenas betyder dock inte automatiskt att inkomstskillnaderna snart kan utjämnas. Med nuvarande takt kommer detta att dröja årtionden. Enligt en synnerligen schematisk kalkyl är det Cypern och Malta som först tros uppnå den genomsnittliga levnadsstandarden i EU-15. Detta beräknas ske om drygt 20 år. Många faktorer, t.ex. EU:s strukturfonder, kan gynna en snabbare minskning av inkomstskillnaderna. I bilagan till yttrandet finns det siffror för samtliga EU-länder.

4.4 Konkurrenskraften och produktiviteten

4.4.1 De totala arbetskraftskostnaderna i de nya medlemsstaterna är i genomsnitt klart lägre än i EU-15. Samtidigt anses arbetsmarknaden i dessa länder vara mycket flexibel. Många industriella produktionsanläggningar samt i viss mån även tjänster har överflyttats till de nya medlemsstaterna. Ofta förbiser man dock att den genomsnittliga produktivetsnivån i dessa länder är klart lägre än i EU-15. Produktivetsnivån per sysselsatt person räknat i köpkraftspariteter var år 2003 i de nya medlemsstaterna i genomsnitt endast 54 procent av nivån i EU-15.

4.4.2 I början av 1990-talet fick dessa länder en omfattande offentlig sektor i arv, och lagstiftningen har ofta varit oflexibel. Ändå har reformerna i den offentliga sektorn framskridit väl, och för närvarande är deras offentliga utgifter i förhållande till BNP i genomsnitt jämförbara med de gamla medlemsstaternas.

4.4.3 Förbättrad konkurrenskraft och produktivitet förutsätter satsningar på utbildning, kompetensutveckling, forskning och arbetsorganisation. Man bör även minska de byråkratiska hindren för bedrivande och grundande av småföretag samt uppmuntra företagande. Konkurrenskraften och produktiviteten ökar även då ineffektiva och olönsamma företag på marknaden läggs ned. Därmed frigörs resurser till mer produktiva ändamål. Sådana omstruktureringar förutsätter dock omställningsåtgärder för de personer som berörs av omstruktureringarna.⁽⁴⁾

4.4.4 De nya medlemsstaterna har redan kunnat dra nytta av sina flexibla marknader. Kapital, teknik och ofta även arbetstagare kan ganska lätt röra sig från ett land till ett annat. Flexibiliteten i strukturerna underlättar även nya överföringar av arbetstillfällen till andra platser. På lång sikt bör länder och olika områden vara kapabla att konkurrera även med sin infrastruktur, i framtiden även när det gäller förutsättningar för informationsteknik och forskning. Den andel av nationalprodukten som anslås för forsknings- och utvecklingskostnader

uppgår i genomsnitt till två procent i EU-15, men endast till en procent i de nya medlemsstaterna.

4.4.5 På lång sikt kan de nya medlemsstaterna inte nöja sig med att uppnå den nuvarande produktionsnivån i EU15-länderna. Man bör särskilt investera i kunnande i samtliga medlemsstater. Avmattningen i produktivitetstillväxten i EU kan förklaras genom den låga investeringsnivån och den knappa användningen av teknik. Det behövs betydligt mer omfattande investeringar än tidigare i hela nuvarande EU på områdena för IT, FoU och fortbildning. Detta är en särskilt stor utmaning för de nya medlemsstaterna, men samtidigt en stor möjlighet.

4.4.6 För att konkurrenskraften skall förstärkas behövs det ofta även förändringar i strukturen i de olika ekonomiska sektorerna. Särskilt i de nya medlemsstaterna kan den ekonomiska konkurrenskraften förstärkas genom strukturella reformer inom jordbruket och den tunga industrin.

4.5 Hållbar miljöutveckling

4.5.1 En av kärnfrågorna i de allmänna riktlinjernas strategi för den ekonomiska politiken är en förankring av hållbar utveckling. Utöver ekonomisk och social hållbarhet är det även viktigt för de nya medlemsstaterna att förstärka en hållbar utveckling på miljöområdet. Det är nödvändigt att värna om en hög kvalitet på naturresurserna och miljön. På lång sikt är det även ekonomiskt lönsamt.

4.5.2 Det är viktigt att förbättra effektiviteten i energiförbrukningen i de nya medlemsstaterna. De länder som ingick i EU-15 uppvisade 2000–2002 en energiförbrukning i relation till BNP (i köpkraftspariteter) som i genomsnitt uppgick till effektivitetstalet 173 enligt beräkningar från Eurostat. I de nya medlemsstaterna är motsvarande tal så högt som 258. Det finns alltså sådant som kan förbättras i de nya medlemsstaterna när det gäller effektiviteten i energiförbrukningen, vilken är viktig för hållbar utveckling.

4.5.3 Även om de nya medlemsstaterna redan nu har uppvisat en positiv utveckling behövs det dock fortfarande betydande investeringar, särskilt i syfte att förbättra verkningsgraden i energiproduktionen och trafikens energikonsumtion. För att minska miljöskadorna bör man framför allt minska stöden till energiförbrukning. EESK understöder kommissionens rekommendation att minska stöd som inverkar negativt på miljön och som inverkar menligt på hållbar utveckling.

⁽⁴⁾ "De europeiska företagens konkurrenskraft", yttrande av EESK – EUC T 120, 20.5.2005.

4.5.4 År 2003 trädde ett direktiv i kraft om el som producerats från förnybara energikällor. Kommissionen konstaterar i sina allmänna riktlinjer att produktionen av grön energi har uppvisat mycket magra resultat. Tyskland, Spanien och Danmark hör till undantagen. I dessa länder har vindkraften lett till goda resultat.

4.5.5 Det kommer att dröja många år innan de nya medlemsstaterna når upp till den effektivitet i energiförbrukning och energiproduktion som är rådande i EU-15. De stora utmaningarna får dock inte minska dessa länders ansträngningar att säkerställa en hållbar utveckling. En del av insatserna skall riktas till att öka den allmänna kännedomen om betydelsen av hållbar utveckling.

5. Slutsatser

5.1 Tillväxten i EU-15 har under de senaste åren inte uppvisat samma dynamik som i många nya medlemsstater. Den ekonomiska tillväxten kommer troligen att förbli snabbare i de nya medlemsstaterna åtminstone på medellång sikt. Tillväxten kan stödjas med hjälp av strukturfonderna. Utvidgningen bidrar dock till den ekonomiska tillväxten också i EU-15.

5.2 Det är inte självklart att skillnaderna mellan EU-15 och de nya medlemsstaterna i fråga om levnadsstandard kan minskas på kort sikt. Politisk enhet innebär inte automatiskt att skillnaderna i inkomstnivå och levnadsstandard försvinner. Tysklands återförening är ett exempel på regionala skillnader i ekonomin som utjämnas i långsam takt. Inte ens synnerligen betydande penningssummor och en hopslagning av institutioner har påverkat detta på något avgörande sätt.

5.3 Vidare underlättar EU:s utvidgning handel och investeringar samt – efter övergångsperioderna – även arbetskraftens rörlighet mellan de nya medlemsstaterna och EU-15. Detta ger möjlighet till större insyn i de nya medlemsstaternas ekonomiska verksamhetsmiljö och underlättar även det ekonomiska beslutsfattandet bland företag som överväger investeringar. Det kvarstår också skillnader mellan länderna som inte faller inom EU:s befogenhetsområde. I fråga om t.ex. beskattningen begränsas EU:s befogenheter för närvarande närmast till miniminivån på momsen samt till några principer inom företagsbeskattningen.

5.4 Övergångsbestämmelserna gäller i huvudsak den fria rörligheten för arbetstagare från ett land till ett annat. Som längst kan arbetskraftens rörlighet begränsas under period på sju år. I många av länderna i EU-15 åldras befolkningen i snabb takt och länderna behöver ny arbetskraft trots den rätt omfattande strukturella arbetslösheten. Övergångsperioderna kan

samtidigt såväl fördröja de nödvändiga strukturella reformerna i de nya medlemsstaterna som begränsa den ekonomiska tillväxten i EU-15 och de nya medlemsstaterna.

5.5 Enligt observationer som gjorts av en lång rad företag som planerar investeringar i de nya medlemsstaterna eller som redan investerat i dessa, kan man oftare än i de länder som ingår i EU-15 konstatera att det förekommer problem som sammanhänger med övergångsekonomier som inte kan åtgärdas endast genom lagstiftning. Dessa problem är ofta kopplade till korruption. Korruption är ett fenomen som även förekommer i EU-15.

5.6 Det tar lång tid att avlägsna praxis som rotat sig i samhället under många årtionden. EU-medlemskapet har dock ökat trycket på att vidta förbättringsåtgärder även i denna fråga. För att de nya medlemsstaternas potential skall kunna utnyttjas effektivt måste EU:s gemensamma regler efterlevas väl. Detta gäller särskilt reglerna för inre marknaden, men det är även viktigt att andra regler som påverkar konkurrensförutsättningarna, t.ex. miljölagstiftningen, genomförs på motsvarande sätt i samtliga EU-länder.

5.7 I de nya medlemsstaterna finns det en bra balans mellan arbetskraftskostnaderna och arbetstagarnas utbildningsnivå. Beskattningen är också en av de faktorer som påverkar företagens investeringar i de nya medlemsstaterna. Det är företagets verksamhet som exakt avgör vilka faktorer som är av vikt för investeringarna.

5.8 Att tävla om vem som kan erbjuda de lägsta skattenivåerna ("race to the bottom") är dock riskabelt. Resultatet kan bli att det saknas offentliga medel för att finansiera investeringar i infrastruktur och sociala system, vilket är en förutsättning för att länderna skall kunna komma i kapp. Det medför också risk för att skattebördan läggs på den relativt orörliga faktorn arbete, vilket skulle kunna få negativa konsekvenser för sysselsättningen.

5.9 Direktinvesteringar i eller överföring av hela verksamheten till de nya medlemsstaterna är lättare för företag som redan har en betydande affärsverksamhet i dessa länder eller för företag som kan dra stora konkurrensfördelar av de låga arbetskraftskostnaderna i förhållande till utbildningsnivån. Denna fördel i de nya medlemsstaterna lockar fortfarande till sig produktionsverksamhet även från länderna i EU-15. Å andra sidan stöder den affärs- och produktionsverksamhet som företag i EU-15 utövar i de nya medlemsstaterna i många fall även den ekonomiska aktiviteten i EU-15. Ett exempel på detta är den ökade korshandeln mellan EU-15 och de nya medlemsstaterna.

5.10 Den ekonomiska tillnärmningen mellan de nya medlemsstaterna och länderna i EU-15 har varit ganska gynnsam och denna trend kommer att fortsätta trots framtida risker. Enligt det mest troliga scenariot kommer den genomsnittliga skillnaden i löner och prisnivåer mellan de nya medlemsstaterna och EU-15 att minska, men inte på kort sikt eftersom kostnaderna varit så låga från början.

5.11 Befolkningsutvecklingen är en av EU:s största utmaningar eftersom antalet arbetstagare som försvinner från arbetsmarknaden i framtiden kommer att öka drastiskt jämfört med dagsläget. Det bör finnas olika incitament och aktiv uppmuntran för att äldre skall stanna kvar i arbetslivet. För att säkerställa den långsiktiga konkurrenskraften är det även mycket viktigt att födelsetalen ökar och att alla arbetskraftsresurser i unionen mobiliseras. Detta kan endast ske genom att förbättra jämställdheten mellan kvinnor och män och genom att göra det enklare att förena arbete och familjeliv. Samtidigt måste marginaliseringen och fattigdomen minska, vilket även förbättrar den sociala sammanhållningen i samtliga medlemsstater.

5.12 I vissa av de nya medlemsstaterna är arbetsmarknadens organisationer löst organiserade eller splittrade. Det finns stora skillnader i organisationernas representativitet och de flesta

lider av alltför knappa ekonomiska resurser för verksamheten. Detsamma gäller för verksamheten inom övriga medborgarorganisationer. För att dialogen mellan parterna skall kunna lyckas, och för att samtliga parter samtidigt skall bidra till förutsättningarna för ekonomisk tillväxt, måste verksamheten inom dessa organisationer utvecklas. Socialt samråd är oundgängligt för en stark och solidarisk europeisk integration.

5.13 Kommissionen bör noggrant granska även de internationella osäkerhetsmoment som utgör ett hot mot ekonomisk tillväxt och EU:s konkurrenskraft, t.ex. prisutvecklingen för olja och återverkningarna av underskottet i Förenade staternas budget- och bytesbalans.

5.14 Framöver är det viktigt att inre marknaden genomförs fullt ut, att Lissabonreformen genomförs effektivare och att finansförvaltningen aktivt förbättras i hela EU. Utan dessa reformer finns det en fara för att den ekonomiska tillväxten och välfärden mattas av i hela unionen.

5.15 Även om de nya medlemsstaterna och de länder som ingick i EU-15 främst behandlas som skilda helheter i det här yttrandet, låter detta sig göras endast på ett mycket allmänt plan. Samtliga länder har särskilda problem och behov.

Bryssel den 10 mars 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND
