



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.10.2004
KOM(2004) 723 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**Økonomien i EU: Oversigt 2004
- Sammenfatning og de vigtigste konklusioner -**

{SEK(2004) 1368}

1. INDLEDNING

EU's udvidelse den 1. maj 2004 er en historisk milepæl. Selv om den økonomiske integrationsproces i de nye medlemsstater begyndte i førtiltrædelsesfasen, er den blevet styrket ved deres indtræden i EU. Den vil indebære udfordringer, men frem for alt muligheder, både for det gamle EU-15 og for det nye EU-25.

Udvidelsen og midtvejsevalueringen af Lissabon-strategien sætter fokus på centrale økonomiske problemstillinger i Lissabon-dagsordenen

På Det Europæiske Råd i foråret 2004 blev en højtstående gruppe med Wim Kok som formand bedt om at udarbejde en uafhængig evaluering som bidrag til den kommende midtvejsevaluering af Lissabon-strategien. Dette vil først og fremmest være en lejlighed til at tage ved lære af de hidtidige erfaringer og styrke den politiske strategi og de instrumenter, der er nødvendige for at opfylde den strategiske ambition for dette årti, som Det Europæiske Råd i Lissabon nåede til enighed i marts 2000. Den kommende midtvejsevaluering har også dannet de konceptuelle rammer for udarbejdelsen af 2004-udgaven af oversigten over økonomien i EU. Oversigten starter med et kapitel om den seneste makroøkonomiske og politiske udvikling i euroområdet og går derefter over til at analysere fire konkrete emner, som er blevet valgt ud fra deres centrale betydning for Lissabon-dagsordenen, nemlig konvergens, beskæftigelse, produktivitet og miljøet. Det sidste kapitel behandler aktuelle emner inden for økonomisk overvågning.

2. DEN ØKONOMISKE UDVIKLING: FORSINKET OPSVING SÆTTER SPØRGSMÅLSTEGN VED DETS LIVSKRAFT

Efter tre år med svag vækst er økonomien i euroområdet nu inde i et opsving

I 2004 blev de økonomiske udsigter gradvis lysere på baggrund af en gunstig international økonomisk udvikling. Væksten var primært drevet af en kraftig eksport, samtidig med at den indenlandske efterspørgsel i euroområdet langsomt, men sikkert tog til. Vækstbidraget fra det private forbrug og investeringerne, som er de to vigtigste komponenter i den indenlandske efterspørgsel, var stadig for ustabil til, at man kunne tale om et opsving der er helt sikkert. Der er kun ringe grundlag for argumentet om, at den svage indenlandske efterspørgsel i de senere år kan tilskrives den makroøkonomiske politik. De monetære vilkår har løbende været favorable med historisk lave kort- og langsigtede rentesatser, og finanspolitikken var præget af den stødpudevirkning, som de automatiske stabilisatorer udgjorde. Policy-mixet tilvejebragte således et sundt makroøkonomisk klima, der er fremmede for fornyet vækst i den indenlandske efterspørgsel.

Forsinket og trægt opsving sætter fokus på områdets økonomiske livskraft

Opsvinget i EU-økonomien indtraf relativt sent og har været trægt sammenlignet med de øvrige større økonomier. Dette har udløst spørgsmål om euroområdets økonomiske livskraft og mere konkret om, hvorvidt euroområdet er mere følsomt end andre regioner over for økonomiske chok, eller hvorvidt dets økonomiske strukturer er mindre gunstige over for økonomiske opsvingstendenser. Analyser viser, at selv om negative økonomiske begivenheder har haft en indvirkning på de økonomiske tillidsindikatorer, har virkningen af dem knap nok kunnet spores i tørre økonomiske tal. Det ser snarere ud, som om strukturelle stivheder har været en mere betydningsfuld faktor i forbindelse med den forsinkede og træge konjunkturtilpasning i euroområdet. Simulationer tyder på, at strukturelle stivheder primært har betydning for investeringsaktiviteten. Tempoet i omstillingen til

potentielt output vil derfor blive bestemt af, hvor meget disse stivheder fortsat influerer på investeringerne, når den cykliske virkning af dels den afdæmpede efterspørgsel og dels de finansielle begrænsninger, som har lagt en dæmper på investeringsvæksten, er ophørt. Lønstivheder og ufuldkommen konkurrence, specielt i serviceøkonomien, er en af hovedårsagerne til de høje priser i euroområdet. De relative priser justeres ikke hurtigt i euroområdet, hvilket tyder på, at der er behov for mere bekvemlige kvantitative justeringer i form af nedskæringer i produktionen og dermed beskæftigelsen. Det kan også tænkes, at den manglende beslutsomhed i forhold til budgetkonsolideringen, strukturreformerne og pensionsreformerne har skabt øget usikkerhed og derved øvet en negativ indflydelse på forbrugernes tillid og forbruget. Hvis der blev grebet stærkt og beslutsomt ind over for disse udestående politiske problemer, ville dette potentielt kunne støtte forbruget under opsvinget.

3. DET ØKONOMISKE FUNDAMENT FOR LISSABON-STRATEGIEN

Oversigten ser nærmere på de økonomiske realiteter bag konvergensen, arbejdsmarkedets funktion, produktiviteten og miljøet

På Det Europæiske Råds møde i Lissabon i marts 2000 tilkendegav stats- og regeringscheferne deres ambition om at gøre Europa til “den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed.” Som et bidrag til forberedelsen af den kommende midtvejsevaluering af Lissabonstrategien fokuserer 2004-udgaven af oversigten over økonomien i EU på det økonomiske fundament for strategien på fire områder. For det første analyseres med henblik på samhørigheden udsigterne til indhentningsvækst og konvergens i de nye medlemsstater. For det andet gennemgås de økonomiske realiteter bag arbejdsmarkedets funktion i detaljer. Analysen af produktivitetsudviklingen i sidste års oversigt udbygges med særlig henvisning til den rolle, som informations- og kommunikationsteknologierne (IKT) og reformen af produktmarkederne spiller. I det fjerde kapitel redegøres for koblingen mellem miljøet og økonomisk vækst, og i sidste kapitel gennemgås udvalgte emner inden for økonomisk overvågning.

3.1. Indhentningsvækst og konvergens i de nye medlemsstater

Udvidelsen har bragt samhørighedsproblematikken i forgrunden

Eftersom indkomstniveauet i de nye medlemsstater ligger væsentligt under EU-gennemsnittet, forekommer det relevant her at pege på, hvilke politiske løftestænger der er de vigtigste til at fremkalde en vedholdende indhentningsproces. EU's hidtidige erfaringer tyder dog på, at indkomstkongvergens ikke nødvendigvis er en hurtig, fortløbende eller automatisk proces. Ydermere er der i de tidlige faser af indhentningsprocessen en tendens til, at væksten først styrkes i byområderne snarere end i landdistrikterne, hvorved regionale indkomstskævheder i begyndelsen øges, efterhånden som den nationale vækstrate tager til i tempo.

Væksten i de nye medlemsstater drevet af investeringer og produktivitetsvækst

De nye medlemsstater indledte den lange indhentningsproces lang tid inden deres tiltrædelse, nemlig i overgangsfasen i begyndelsen af 1990'erne – dog i de fleste tilfælde i moderat tempo. Denne proces med økonomisk kongvergens har hidtil ene og alene været drevet af investeringerne og den totale faktorproduktivitet (TFP). Udfordringen

består i at udvide denne proces ved at inddrage uudnyttede arbejdskraftressourcer og på denne måde hæve den forholdsvis lave beskæftigelsesfrekvens i de fleste nye medlemsstater og ved gradvis at mobilisere en større indenlandsk opsparing som et supplement til de udenlandske direkte investeringer, som hidtil har spillet en betydningsfuld rolle.

Samlet politik påkrævet for at fremme indhentningen

Et vigtigt spørgsmål er, hvordan den førte politik kan medvirke til at fremme en kraftigere og bredere baseret vækst. Handelsliberaliseringen har allerede siden begyndelsen af 1990'erne bidraget væsentligt til væksten. En hovedprioritet vil være at konsolidere den makroøkonomiske stabilitet yderligere, idet de offentlige underskud fortsat er for høje i de fleste lande, og inflationen fortsat er forholdsvis høj og variabel i visse medlemsstater. Institutionelle reformer er også af stor betydning for en vedholdende konvergens, og nu hvor udsigten til EU-medlemskab ikke længere kan fungere som eksternt anker og bidrage til at skabe politisk opbakning til forandringer, består udfordringen i at opretholde fremdriften og opbakningen til yderligere indenlandske reformer.

EU's samhørigheds-politik kan få betydelig indvirkning, hvis en række betingelser er opfyldt

Strukturfondene har også en rolle at spille som katalysator for en effektiv konvergens, men for at dette kan ske, skal tre betingelser være opfyldt: kraftigere fokus i den fysiske planlægning på de regioner og medlemsstater, der har de største behov, forbedret tematisk fokus og en mere effektiv anvendelse af midlerne med henblik på opfyldelse af Lissabon-målsætningerne. EU's samhørighedspolitikens bidrag til real konvergens vil primært afhænge af den politiske vilje til at føre en sammenhængende national og regional politik, der sikrer, at de forhold, hvorunder strukturfondenes midler anvendes, er præget af makroøkonomisk stabilitet, fortsatte strukturreformer og god forvaltningsskik.

3.2. Arbejdsmarkedet i EU: en økonomisk analyse af de seneste resultater og udsigterne

Lissabon-beskæftigelsesmålet er en stor udfordring og ligger formentlig uden for rækkevidde

Halvvejs gennem Lissabon-strategiens første ti år er det vanskeligt at se, hvordan beskæftigelsesmålene fortsat kan nås inden 2010, til dels på grund af den økonomiske afmatning, men vigtigere er det, at fremskridtet med strukturreformerne har været langsomt og utilstrækkeligt. På den positive side er der dog tegn på, at mange af de forbedringer, der er sket i arbejdsmarkedets resultater igennem 1990'erne, var af strukturel karakter, og at der er sket væsentlige fremskridt på nogle områder, f.eks. i henseende til at øge beskæftigelsen blandt kvinder.

Strategien er klar, men der mangler endnu at blive gjort meget

Ydermere er de vigtigste bestemmende faktorer for arbejdsmarkedets resultater og arten af de foranstaltninger, medlemsstaterne skal træffe for at forfølge Lissabon-målsætningen om flere og bedre job, velkendte og fuldt ud afspejlet i den overordnede metode i den europæiske beskæftigelsesstrategi. Disse omfatter f.eks. reformer med henblik på at muliggøre løndifferentiering i forhold til produktivitetsudviklingen og lokale arbejdsmarkedsforhold, skatte- og dagpengereformer i sammenhæng med en målrettet aktiv arbejdsmarkedspolitik, arbejdsmarkedsbestemmelser, som fremmer jobskabelse, og en politik for forbedring af uddannelse og undervisning, især for ufaglærte og

ældre arbejdstagere. De detaljerede reformstrategier skal være landespecifikke og inddrage den samlede vifte af arbejdsmarkeds- og socialsikringsorganisationer. En sammenligning af de landespecifikke prioriteter, der er fastsat i EU's beskæftigelseshenstillinger og de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik, med de fremskridt, der er sket i de seneste par år, peger imidlertid på en række områder, hvor handling er bydende nødvendig i medlemsstaterne.

Selv om en højere beskæftigelse midlertidigt vil kunne dæmpe produktivitetsvæksten, skønnes denne virkning at blive beskeden

Nogle har udtrykt tvivl om, hvorvidt Lissabon-målene om på én og samme tid at øge beskæftigelsen og produktiviteten er forenelige. Analyse tyder imidlertid på, at kun en mindre del af den observerede opbremsning i arbejdsproduktivitetsvæksten siden midten af 1990'erne kan tilskrives stigende beskæftigelse. Rent faktisk er der kun få grunde til at tro, at en højere beskæftigelsesfrekvens har nogen negative virkninger for den langsigtede produktivitetsvækst, hvilket er det, der virkelig betyder noget for EU-økonomiens konkurrenceevne og dynamik.

3.3. Produktivitet, virkningen af de nye teknologier og produktmarkedsreformer

Produktivitetsvækst af fundamental betydning for opfyldelsen af det strategiske Lissabon-mål

EU-økonomien skal ikke blot opnå et højere arbejdskraftinput, men også forbedre produktivitetsvæksten. Makroøkonomiske og sektorspecifikke analyser tyder på, at en stor del af opbremsningen i produktiviteten siden 1995 er strukturelt betinget afspejlende den kombinerede virkning af lav produktivitetsvækst i store dele af EU's mellemteknologisektorer, den forholdsvis lille størrelse af EU's IKT-produktionsindustri og problemer med TFP-væksten i de IKT-brugende sektorer. Desuden kan den højere forrentning, der kan opnås uden for Europa med globaliseringen og øget international kapitalmobilitet, øve et pres på kapitalens produktivitet. Denne udvikling kan være en del af forklaringen på, hvorfor erstatningen af arbejdskraft med kapital og dermed arbejdskraftproduktiviteten er faldet.

Videnproduktion og absorption er gensidigt supplerende faktorer i enhver vellykket langsigtet produktivtetsstrategi

TFP bestemmes primært af, hvor effektivt fremskridt i arbejdstagernes færdigheder udnyttes i en organisation, og af teknologiniveauet i kapitalgoderne. Den videnbaserede økonomi har endnu ikke fuldt ud slået rod i EU. Der er en betydelig kløft mellem EU og USA i henseende til størrelsen af de ressourcer, der afsættes til forskning, og effektiviteten i forskningen. USA's bedre innovationssystem har i væsentligt omfang flyttet vægten i den amerikanske økonomi over mod nye højproduktive vækstsektorer, ikke mindst den IKT-producerende del af fremstillingsindustrien og den IKT-brugende del af servicesektoren. Som følge heraf står den meget bedre rustet til at modstå den acceleration, der er sket i det globaliseringsfremkaldte, konkurrencebaserede og teknologiske pres siden midten af 1980'erne. Der er specielt behov for reformer, som giver mulighed for at stifte nye innovative virksomheder og få disse til at vokse. Dette understreger vigtigheden af øgede investeringer i menneskelig kapital for at sikre yderligere forbedringer i videnproduktionen og videnformidlingen. Investeringer i undervisning, uddannelse og livslang læring er helt afgørende for EU's internationale konkurrenceevne inden for videnintensive innovationssektorer og for en holdbar vækst og beskæftigelse. Det er lige så vigtigt at forbedre den "løftestangseffekt",

som yderligere F&U-investeringer kan have på produktivitetsvæksten, og beslutsomt følge målet om at øge udgifterne til F&U til 3% af BNP. Dette vil indebære at etablere de rette rammebetingelser og yderligere forbedre interaktionen mellem forskningen og erhvervslivet.

Produktmarkedsreformer spiller en central rolle i Lissabon-strategien, idet de forbedrer de rammebetingelser, hvorunder erhvervslivet opererer

En anden dimension af indsatsen for at øge produktivitetsvæksten er produktmarkedsreformer. Den måde, hvorpå produktmarkederne reguleres, har væsentlig indvirkning på graden af konkurrence på markedet og markedets bredde og størrelse og dermed på den økonomiske aktivitets omfang og sammensætning. De direkte virkninger på produktiviteten af at nedbringe omkostningerne ved at udøve erhvervsvirksomhed og fjerne barriererne til nye markeder er sædvanligvis beskedne. Empiriske undersøgelser tyder på, at en stor del af indvirkningen på produktiviteten hidfører fra indirekte virkninger, nemlig en reduktion i avancer og en reallokering af knappe ressourcer (allokativ effektivitet), en forbedring i udnyttelsen af produktionsfaktorerne fra virksomhedernes side (produktiv effektivitet) og et incitament for virksomhederne til at innovere og bevæge sig ud til den moderne teknologiske grænse (dynamisk effektivitet). Produktmarkedsreformer, som letter markedsadgangen, formindsker toldsatser, sænker lovmæssige handelshindringer, fjerner priskontrol og nedbringer det offentlige engagement i fremstillingssektoren reducerer i særlig grad gennemsnitsniveauet for "economic rent" i økonomien. I højteknologisektorerne, hvor produktivitetsgevinsterne er størst, er det de nye virksomheder, som bidrager mest til produktivitetsvæksten. Konkurrencen synes først at få fuld effekt på den dynamiske effektivitet med stor forsinkelse, og den økonomiske litteratur peger på, at innovation har forskellige effekter på produktivitetsvæksten alt efter, hvor stor afstanden er til teknologigrænsen.

Yderligere reformer bør primært sigte mod at fremme markedsadgangen for nye virksomheder og videreføre den interne integration

EU har allerede kastet sig ud i dybtgående reformer, især med skabelsen af det indre marked. EU er åben for international konkurrence, og EU's netværksindustrier er liberaliseret i en grad, der mindst svarer til, hvis ikke overstiger, USA's. EU synes dog at være saktet bagud, når det drejer sig om foranstaltninger, der fremmer virksomhedernes adgang til og udtræden af markedet. Det er stadig muligt at øge graden af intern handelsintegration i EU. Omkostningerne i forbindelse med at overholde retsregler synes også at være højere end i USA, hvilket tyder på, at der endnu resteret meget at blive gjort i EU på dette felt.

3.4. Miljøbeskyttelse: et træk på væksten eller en vækstoffremmende strukturtilpasning?

Der er gennem de seneste årtier opnået en vis nedbringelse af forureningsintensiteten i væksten i Europa, uden at erhvervssektorer er blevet fortrængt

Selv om miljømæssig bæredygtighed er en integreret del af Lissabon-strategien, ses miljøbeskyttelse og økonomisk vækst ofte som konkurrerende målsætninger. Kontroversen fokuserer på vand-, jord- og luftforureningen og fælles globalt arvegods som klimaet og ozonlaget. Selv om de alle i højere eller mindre grad er fornyelige naturressourcer, er knapheden på dem (eller overudnyttelsen af dem) steget dramatisk igennem de seneste par årtier. Manglen på ejendomsrettigheder, der kan håndhæves, har ikke hjulpet med til at imødegå denne tendens. Miljøpolitikken sigter mod at lægge disse ressourcer ind under en fællesejet ordning med regler, der kan

håndhæves. De vigtigste politiske instrumenter i denne bestræbelse er forskellige former for indskrænkninger i erhvervsaktivitet, som er farlig eller skadelig for miljøet.

Miljøpolitikken skal være omkostnings-effektiv, gradvis evolverende og forudsigelig i sin udformning, hvis den skal stimulere velfærdsforbedrende strukturtilpasninger

Efterspørgslen efter miljøbeskyttelse er steget i takt med den økonomiske vækst, og statslig indgriben og markeds kræfterne har udløst et fald i forureningsintensiteten i den økonomiske aktivitet i EU. Denne udvikling er også blevet hjulpet på vej af den dynamiske vækst og servicesektorens voksende andel af den økonomiske aktivitet. Der er ingen dokumentation til støtte for påstanden om, at denne afkobling af forureningsniveauet fra den økonomiske aktivitets omfang er opnået ved at eksportere forureningen via en storstilet omflytning, selv om de stigende udgifter til miljøbeskyttelse i nogle tilfælde har fordyret produktionen i de regulerede erhverv. Derimod bidrager den langsigtede styrkelse af troværdige miljøstandarder og miljøambitioner til, at der etableres nye markeder for miljøteknologier og opstår specialiserede industrier og dermed et potentiel for jobskabelse.

For at stimulere en velfærdsforbedrende tilpasning af de økonomiske strukturer skal miljøpolitikken være omkostningseffektiv i sin udformning

Miljøpolitik fremkalder en tilpasning af de økonomiske strukturer, primært ved at tilpasse de ejendomsrettighedsbaserede ordninger for naturressourcerne efter den øgede knaphed på dem og ny videnskabelig viden. Dermed skulle prisen for brugen af miljøressourcerne og for at udsætte offentligheden for sundhedsrisici i højere grad blive bragt på linje med de samfundsmæssige omkostninger. Dette medfører en bedre markedsfunktion og dermed en mere effektiv allokering af ressourcerne og tilhørende velfærdsgevinster. En velfærdsforbedrende miljøpolitik skal derfor være omkostningseffektiv, og den skal tage hensyn til den friktion, der kan opstå i forbindelse med tilpasningen, tilpasningsbehovenes dynamiske karakter og den usikkerhed, der knytter sig til skøn over omkostninger og fordele, når der ikke findes velfungerende markeder.

3.5. Aktuelle emner inden for økonomisk overvågning

Økonomisk overvågning kræver identifikation af de emner, der vil blive vigtige i fremtiden

Blandt de emner, der nu er ved at træde i forgrunden, omhandler dette års oversigt udkastet til en traktat om en forfatning for Europa, som styrker den økonomiske styring i EU på en række felter. Et andet emne er uddannelse, som ventes at få varierende, men væsentlig indvirkning på den økonomiske vækst i de kommende årtier, efterhånden som arbejdsstyrkens uddannelsesprofil udvikler sig. Endelig er strukturelle indikatorer og statistikker i EU af afgørende betydning for effektiviteten og gennemsigtigheden i den økonomiske overvågning.